

复杂多变经济形势背景下的 宏观政策抉择

高培勇

内容提要:在国际金融危机趋向长期化和中国经济震荡中前行的背景下,2013年的中国宏观经济政策布局呈现了一系列值得注意的变化:由以往单纯致力于发挥逆周期调节作用而同时指向于发挥逆周期调节和推动结构调整两个方面作用;由以往致力于单一目标、双重目标和三重目标而同时指向于稳增长、调结构、控物价和防风险四重目标。从而,不得不在双重作用、多重目标之间徘徊。不仅宏观调控空间变窄,而且目标排序或作为重点难免摇摆不定。故而,在“积极稳健配”的宏观经济政策格局中,稳健货币政策的作用受到牵制,积极财政政策将作为主力部队而扮演“主攻手”——通过增赤、减税和扩支等三个支点实施扩张性操作,并且将扩张性操作的重心放在“营改增”的推进上。

关键词:宏观经济政策 积极财政政策 逆周期调节 推动结构调整

作者简介:高培勇,中国社会科学院学部委员、中国社会科学院财经战略研究院院长、教授,100836。

中图分类号:F019.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2013)02-0005-08

一、引言

在全面评估国内外经济社会形势的基础上,2012年的中央经济工作会议做出了继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策的重大决策。从而,我国已经连续实施两年的“积极稳健配”宏观经济政策格局延续至第三个年头。

由此追溯,从2008年算起,围绕这一轮国际金融危机的爆发、蔓延和变化,我国的宏观经济政策格局大致经历了两种类型:“积极适度宽松配”和“积极稳健配”。前者指积极的财政政策和适度宽松的货币政策相搭配,系2008—2010年所实施。后者指积极的财政政策和稳健的货币政策相搭配,自2011年实施至今。

再上溯至1998年,面对亚洲金融危机的袭扰,当我们第一次启用积极财政政策的时候,与之相搭配的是所谓“适当”的货币政策,从而形成的是“积极适当配”。时隔3年之后,随着经济形势的好转,在2001年,适当的货币政策为稳健的货币政策所取代,又形成了积极的财政政策和稳健的货币政策相搭配的“积极稳健配”。再到后来,从2005年起,积极的财政政策为稳健的财政政策所取代,进而形成了稳健的财政政策和稳健的货币政策相搭配的所谓“双稳健配”,并由此延续至2008年。

迄今我国宏观经济政策格局所走出的这一基本轨迹,至少告诉我们如下几个基本事实:

(1)与经济学教科书上有关“扩张”、“紧缩”、“中性”等典型宏观经济政策的概念有所不同,在

我国,无论所谓“积极”、“适当”,还是所谓“稳健”、“适度宽松”,都是颇具文学色彩的表述,并未伴之以内涵与外延相对明确的政策含义界定(项怀诚,2002)。

(2)时至今日,即便人们已经习惯于在概念上将积极等同扩张、稳健等同中性、从紧等同紧缩,但是,在操作层面,我国的宏观经济政策仍有着很大的回旋余地。比如,名义上的“积极”,并不一定意味着其实际内容就是扩张的。以“积极”之名,有可能行的是“稳健”之实。同样,名义上取“稳健”字眼,也不一定意味着其实际内容就是中性的。以“稳健”之名,有可能行的是扩张或紧缩之实。

(3)宏观经济政策格局的形成固然同经济形势的变化相关,但是,即便在相同的宏观经济政策称谓或相同的宏观经济政策格局下,也可能蕴含着不同的实际内容,甚至意味着显著的调整或变化。比如,从2011年的“实施”到2012年的“继续实施”,再到2013年的“继续实施”,并不意味着要将2011年的政策安排全盘复制到2012年、2013年。在“继续实施”的旗下,无论在总量还是在结构层面,都有可能蕴含着差异很大的内容。

上述种种,实际上,给我国宏观经济政策的认识和操作增添了困难。面对这种困难或解决问题的几乎唯一的出路,就是小心行事,仔细体味,脱出字面意义的局限而深入于操作层面的实际内容,并且,在全面把握国情、世情变化的基础上,还原出一幅宏观经济政策布局的真实图景。

二、震荡中前行:2013年中国经济的大势所在

尽可能全面地把当前国内外经济形势的各种表现或因素一一收入视野,可以看到,尽管尚有一系列不确定因素存在,但沿袭2012年的轨迹,继续“在震荡中前行”可谓2013年我国经济的大势所在。

做出这一判断的基本依据是:

1. 全球经济正在经历一个十分痛苦且相对漫长的深度转型调整过程

人们曾用“百年不遇、前所未有”来形容这轮危机的特殊性。不过,在最初,这种特殊性更多地指向危机的波及范围和影响深度,当然也包括持续时间。换言之,尽管已经认识到这轮危机与以往的危机极为不同,但总体上还是将其视作周期性危机,所操用的还多半是应对周期性危机的疗法。其结果,我们已经看到,无论是欧美日等发达经济体,还是以金砖五国为代表的新兴经济体,自陷入这一轮危机以来,尽管都操用了超剂量、大规模的经济刺激措施,也尽管多曾有过宣布呈现复苏迹象甚至已经实现复苏的举动,但事实上,其经济并未如以往或所期望的那样顺利迈上周期性回升的轨道,而大都经历了一个持续震荡的过程。时至今日,不仅发达经济体的经济持续低迷,债务危机此起彼伏,而且新兴经济体也相继进入了经济减速行列,进而呈现了全球经济低速增长的态势。

之所以如此,现在看来,其根本的原因就在于,这轮国际金融危机并非传统意义上的单纯的周期性危机,而是结构性和周期性因素相交织的危机,甚至更多的是由结构性因素所导致的危机。正因为它主要是由全球性经济结构调整所引致的危机,全球经济将不得不经历一个十分痛苦且相对漫长的深度转型调整过程,从而走出一条持续震荡的轨迹。

毋庸赘言,在这个深度转型调整的过程中,中国不可能置身局外。这不仅是因为,在经济全球化深刻变化和深入发展的条件下,全球经济已经深度交织在一起,你中有我,我中有你。只要全球经济不太平,包括中国在内的任何国家和地区都难以独善其身。而且也因为,甚至是更为重要的,中国经济本就是全球经济体系的一个部分,这个世界任何角落发生的事情,与全球各国、各个地区都有关系,任何国家和地区均不可能置身局外(李扬,2012)。这当然意味着,中国经济的前行之路充满变数。

2. 中国经济不仅面临着结构调整的重重压力,而且已经进入增速下滑轨道

其实,早在这轮危机爆发之前,中国经济结构不平衡、不协调、不可持续的矛盾便已暴露无遗

并为人们所深刻认知。正是基于如此的背景,也早在这轮危机爆发之前,我们便已启动了一系列旨在调整经济结构的空前行动。只不过,这轮国际金融危机的到来打乱了这一进程,使得我们不得不暂时部分地放下调整经济结构的努力,转而去全力实施旨在保增长的操作。

然而,在持续了为期几年的以扩大政府投资换取经济增长的扩张性操作之后,其“粗放型”扩张对于中国经济结构的负作用逐渐凸现。我们不无沮丧的发现,在当前的中国,较之于危机之前,久已存在于我国经济体中的结构性矛盾,非但没有减弱,反而变得更加突出。与此同时,伴随着我国步入工业化中后期的进程,人口红利减少、劳动力成本上升,向大力发展服务业的调整又不可避免的导致了社会劳动生产率增速以及经济整体增长速度的放缓。这一切,一方面使得经济结构失衡矛盾进一步演化为产能相对过剩矛盾,另一方面,经济下行压力与产能相对过剩矛盾交织在一起,也使得我国经济的发展面临着更加严峻的空前挑战。

认识到经济结构的调整必将伴随着经济的震荡,转变经济发展方式的努力也非短期可以奏效,我们不得不认可这样一个基本事实:中国经济不仅会由此进入一个增长速度的下滑期,而且可能由此而进入一个持续的震荡期。事实上,回首一下进入这一轮国际金融危机以来中国经济增速所走出的轨迹(比如 2006—2012 年中国 GDP 的季度增速),就会看到,中国经济的减速和震荡已经发生。

3. 中国经济面临的震荡终归是复苏进程中的震荡,而非另一轮危机的到来

在复杂而多变的国内外经济形势背景下,中国经济固然要在持续震荡中前行,但是,应当指出的是,无论如何,它的基本态势仍然是前行。它所面临的震荡,终归是复苏进程中的震荡,而非另一轮危机的到来。这就意味着,中国经济既不会有所谓 V 形反弹——在触底之后,经济增速再度回到 9%、10% 以上的水平并得以持续,也不会呈现所谓 W 形或 L 形的运行轨迹——在触底之后,经济一个短暂回升过程后再度触底,或者长期在底部徘徊而未有回升迹象。在 2013 年以及未来的一个时期内,中国经济极可能在一个较之以往高速度(过去 30 余年平均增长速度为 9.8%)偏低一些的增速(如 7%~8%)平台上,进入所谓中速增长时代。

持这种分析,除了上述的若干方面原因之外,值得提及的,至少还有如下几个理由:

(1)从迄今这一轮国际金融危机的运行轨迹看,2008 年末和 2009 年初无疑是全球经济最为困难的区间。将其作为参照系并审视当前处于震荡中的国内外经济态势,可以发现,无论在欧美日等发达经济体那里,还是在以金砖五国为代表的新兴经济体,尽管各项经济指标并不尽如人意,但经济增速大都未跌至 2008 年和 2009 年的地步。只要经济运行处于 2008 年末和 2009 年初水平之上的区间,它所经历的波动也好,震荡也罢,都属于复苏进程中的波动和震荡。

(2)在陷入全面而深刻的结构性矛盾的背景下,尽管欧美日等发达经济体的经济短期内难以走出持续震荡的局面,但从根本上说来,它绝非无药可医、无路可走。过去一年来,围绕美国的财政悬崖和欧洲的主权债务危机而经历的一系列事件,便是很好的例证。

(3)更为重要的是,经过了为期几年的反国际金融危机操作,相对于危机爆发之初的那种心中不免无底,不免有些惊慌失措,甚至不免超剂量用药的短时期格局,在今天,面对国际金融危机,我们毕竟已经得到了些历练,积累了些经验,也摸索出了一些应对这种特殊危机的办法和规律。故而,面对新的挑战 and 机遇,我们的宏观调控艺术更臻于成熟,宏观经济政策布局更趋于合理。

三、宏观经济政策:同时指向双重作用与多重目标

1. 与以往相比,2013 年的扩张性操作有所不同

显而易见,在国际金融危机趋向长期化和中国经济震荡中前行的背景下,无论是“积极适度宽

松配”,还是“积极稳健配”,宏观经济政策总的倾向都是扩张的。有所区别的,只不过在于扩张的力度和结构。2013年的“积极稳健配”格局,当然在总体上属于扩张性的宏观调控操作。

注意到从2008年开始的这一轮扩张性操作,迄今已实施5年。在连续实施了5年的扩张性操作之后,相对于以往,2013年的扩张性操作至少有三点不同:

(1)在边际效应递减规律的作用下,扩张性操作的药效已经有所下降。即便再操用类如2008年和2009年那样超剂量、大规模的经济扩张措施,其所能产生的扩张作用也不会达到当年的程度。

(2)如前所述,在扩张性经济政策自身规律的作用下,“粗放型”扩张对于结构调整的负作用已经有所显现。较之于危机之前,我们今天面临的结构调整压力更大、任务更重,也更加紧迫。

(3)随着全球经济的持续震荡和不平衡、不协调、不可持续的问题更加突出,越来越多的事实已经表明,真正意义上的复苏不可能在现有的经济结构基础上实现。要使经济走上健康持续发展的轨道,必须加大经济结构战略性调整力度,彻底转变经济发展方式。

这意味着,即便“世界经济低速增长态势仍将延续”,即便“经济增长下行和产能相对过剩矛盾有所加剧”,即便宏观经济政策的基本面仍需维持扩张的总体倾向,我们也不能简单操用类如2008年和2009年那样的超剂量、大规模经济扩张措施,更不能以牺牲调结构为代价来换取经济增长目标的实现。这同时意味着,为了实现有质量、有效益、可持续的经济增长,在不断转变经济发展方式、不断优化经济结构中实现增长,我们必须兼顾稳增长、调结构、控物价和防风险等多重目标,在逆周期调节和推动结构调整之间走出一条彼此协调、互相照应的路子。

2. 兼容逆周期调节与推动结构调整双重作用

传统经济学意义上的宏观经济政策,历来是作为反经济周期的工具来发挥作用的。所谓“逆风行事”——经济衰退时期实施扩张性操作,通货膨胀时期实施紧缩性操作,便是对其所具有的宏观调控作用的恰当概括。我国的实践中,起码自1998年亚洲金融危机以来,无论是“积极适当配”和“积极稳健配”,还是“积极适当宽松配”或“双稳健配”,可以说,不同时期的宏观经济政策都是立足于其逆周期调节的作用而布局的。

然而,与以往单纯致力于发挥逆周期调节的作用有所不同,2013年的宏观经济政策,同时指向于发挥逆周期调节和推动结构调整两个方面的作用。换言之,2013年的宏观经济政策,必须兼具逆周期调节和推动结构调整两个方面的效能。这自然是有深刻的原因和考虑的。

这一轮的国际金融危机,系周期性因素和结构性因素相交织的产物且主要由经济结构失衡所引致。不调整经济结构,全球经济也好,中国经济也罢,都将难以呈现真正意义上的复苏,从而回归健康持续的正常发展轨道。此其一。

当下的中国经济,正陷于“经济增长下行压力和产能相对过剩”矛盾相交织的怪圈之中。针对其中任何一个矛盾方面的宏观调控操作,若不能同时施效于另一个矛盾方面,则最终于这一对矛盾的缓解无效。只有双管齐下,兼容逆周期调节和推动结构调整两种效力,方可能让宏观经济政策的布局对接上中国经济的现实。此其二。

在反危机的过程中避免伤及经济结构,或者说,不以伤及经济结构为代价换取反危机目标的实现,在当前,留给我们的几乎唯一的选择,就是从产业结构的调整入手,通过化解产能过剩矛盾、缓解经济下行压力,最终实现以结构调整推进经济增长或经济增长与结构调整彼此兼容。此其三。

3. 兼顾稳增长、调结构、控物价和防风险多重目标

在这一轮反危机的操作中,最初的宏观经济政策目标是锁定于保增长的。当把保增长作为压

倒一切的任务时,我们自然可以集中力量打歼灭战,全力加以追求。后来,随着经济形势的缓和和变化,保增长为稳增长所替代,同时,宏观政策目标也逐渐多了起来——在稳增长之后,先是因流动性过剩趋使物价上涨而添加了控物价,后来又随经济结构问题日益突出而添加了调结构,以致形成了所谓系列性目标。2013年,随着前几年反危机操作中举借的各种债务陆续进入清偿期,财政金融领域存在的风险隐患逐渐凸显,守住不发生系统性、区域性金融风险的底线,便成为加强和改善宏观调控的一项重要任务。于是,在稳增长、控物价、调结构的基础上,防风险又被添加到宏观经济政策系列性目标的行列中。

当目标不再是一个,而是三个、四个甚至多个时,我们便不得不分散兵力——宏观调控资源。着眼于同时攻取多个阵地、同时实现多重目标,自然要成为宏观调控操作的重要立足点。这实际上告诉我们,作为兵力分散的重要结果,2013年的宏观调控操作,应当也只能在稳增长、调结构、控物价和防风险之间百般周旋、左右逢源。这也意味着,即便稳增长的需要已经变得十分紧迫,即便要把稳增长放在更加重要的位置,我们也不能像过去曾经做到的那样,全力追求或把主要的精力投向于稳增长,而必须兼顾多重目标的实现或平衡。打个可能不十分恰当的比方,这就好似一个被具有不同价值取向的诸多位大人管束的孩子,谁的话都得听,谁都得罪不起。其结果,一方面是宏观调控的政策空间被大大压缩,另一方面,则是宏观调控的目标排序或作力重点难免摇摆不定——哪一方面的压力(形势严峻程度)来得大,宏观调控的资源配置便向那一方面倾斜。

“双重作用”非“单一作用”,“多重目标”非“单一目标”,并且,受困于“双重作用”、“多重目标”的牵制,从而不得不在双重作用、多重目标之间徘徊,可能是对当下我国宏观经济政策抉择状况的恰当概括。

四、“积极稳健配”:财政政策担当“主攻手”

在“积极稳健配”的宏观经济政策格局中,尽管总体上属于扩张性操作,积极财政政策和稳健货币政策扮演的角色和肩负的任务当然有所不同:鉴于当前欧美日等主要发达经济体正在陆续推出新一轮量化宽松政策,由此必将带动全球主要货币大量放水,潜在通胀和资产泡沫的压力再度全面加大,其溢出效应必将影响我国;鉴于我国财政金融领域存在的风险隐患正在蓄积和凸显,随政府换届可能出现新一轮的地方融资平台冲动;也鉴于以往流动性过剩带来的通胀压力始终未能缓解,包括外部输入和内部新增在内的新一轮通胀压力正在生成,凡此种种,都将极大的牵制或压缩货币政策的作为空间,使其不得不将主要精力投入于控物价和防风险。从而,稳增长和调结构的重任将主要落在财政政策身上。这意味着,2013年的扩张性操作,积极财政政策要作为主力部队而担负起“主攻手”的角色。

常识告诉我们,作为一种扩张性的宏观调控操作,无论在何种背景下,也无论从哪个角度看,积极财政政策的实际内容都将落实于增加赤字、减少税收和扩大支出三个线索。换言之,实施财政扩张,总是要从增赤、减税和扩支入手。2013年的积极财政政策,自然也不例外。

1. 增加赤字

增加赤字之所以必要,其基本的道理在于,赤字固然是实施财政扩张性操作的必要条件,但并非有赤字就一定会扩张效应的产生。从根本上说来,财政是否具有扩张效应以及财政扩张的力度究竟有多大,直接决定于财政赤字的规模及其边际效应。财政赤字的规模大,其所产生的扩张性效应才会大。今年的财政赤字比去年多,才可能使今年的财政政策实际效应趋向于扩张;今年的财政赤字与去年一般多,意味着今年的财政政策实际效应趋向于中性;今年的财政赤字比去年少,则意味着今年的财政政策实际效应趋向于紧缩。

为了实施财政扩张,2013年的财政赤字自然要在2012年的基础上有所增加。将通过举借国债和动用中央预算稳定调节基金弥补的财政赤字(分别为8000亿元和2700亿元)合并计算,2012年财政预算赤字的总量为10700亿元。考虑到:(1)2013年的经济低速走势更趋明显,受此影响,财政收入增速可能进一步下滑;(2)实施财政扩张以及其他方面的支出需要进一步增加,财政收支矛盾有可能更加凸显;(3)较之以往,中央预算稳定调节基金的存量为数不多,2012年的财政超收也相对减少,弥补赤字只能更多的依赖于举债。故而,可以预期,2013年,通过举债弥补的财政赤字增加额,当以数千亿元计。以此为基础,加上动用中央预算稳定调节基金弥补的赤字,整个财政预算赤字水平,将可能突破12000亿元大关,甚至摸高13000亿元。

2. 减少税收

在既定财政预算赤字的约束下,可以有减少税收和扩大支出两种操作。一笔特定数额的财政赤字,既可以支撑减税,也可以支撑扩支,亦可以同时支撑减税和扩支。这取决于积极财政政策扩张力度的把握。常识也告诉我们,鉴于税收和支出的乘数差异,一般而言,扩大支出较之减少税收具有更大、更直接的扩张性效应。减少税收较之扩大支出,则带来的扩张性效应相对较小、相对间接。考虑到兼容双重作用、兼顾多重目标的当下宏观经济政策格局并权衡各方面利弊得失,可以认为,2013年的积极财政政策,应当也必须以实施结构性减税为重心。

之所以以结构性减税而非以扩大政府支出为重心,其基本的道理就在于,以减税作为扩张性操作的主要载体,主要通过民间可支配收入的增加而非政府直接投资的增加实施经济扩张,一方面可有助于实现逆周期调节的稳增长目标,另一方面,也是更重要的,将更多的投资决策权交给市场,更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用,有助于避免政府直接投资的“粗放型”陷阱,更好地发挥积极财政政策对于推动结构调整的作用。正是出于这种考虑,事实上,在2012年,特别是从2012年下半年起,结构性减税已经演化为积极财政政策的主要载体。进入2013年,这种格局不仅不会、也不应有大的改变,而且,在双重作用、多重目标的牵制下,结构性减税对于实施财政扩张的作用将愈加凸显,甚至可能成为关系此轮宏观调控操作成败的主要因素。

这就意味着,2013年的财政预算赤字,至少应有一半以上、甚至更多的份额用之于支撑结构性减税的推进。

3. 扩大支出

至于扩大政府支出,对于实施财政扩张无疑也是必要的。在以往的宏观经济政策格局中,扩大政府支出的操作曾作为主要载体而立下汗马功劳。也正是凭借着以扩大政府支出为主要载体的操作,我们才得以在国际金融危机肆虐、蔓延的情势下率先走上回升向好轨道。但是,鉴于宏观经济形势已经发生重要变化,鉴于宏观经济政策格局已经做出重大调整,特别是兼顾逆周期调节和推进结构调整的需要已经日趋凸显,2013年的扩大政府支出操作将不能不有所节制。各级政府不仅要厉行节约,严格控制一般支出,把钱用在刀刃上——非做不可、不干不成的重要事项。而且,即便是必需增加的公共投资支出,也要在增加并引导好民间投资的同时,着眼于打基础、利长远、惠民生、又不会造成重复建设的基础设施领域。这就意味着,在2013年的财政预算赤字中,用之于支撑扩大政府支出的部分应少于往年,起码要少于用之于支撑结构性减税的数额。

五、“营改增”:宏观调控操作的主战场

作为积极财政政策的主要载体,有关结构性减税的推进路线和具体安排,在2013年的宏观经济政策格局中,肯定是最为亮丽的一道风景线。这不仅是因为,当下的宏观调控,必须兼容双重作用、兼顾多重目标,结构性减税恰是在如此的“拔河”比赛中能够兼容各方面因素的适当选择;而且

因为,在当下的宏观经济政策抉择中,结构性减税也是最能赢得国人共识的一个宏观调控举措。在某种意义上说,结构性减税已经成为当前中国宏观调控操作的主战场。

推进结构性减税,固然可有多种选择。比如,存在于现行税制体系中的 18 种税,似都可以作为减税的对象,统统砍上一刀。但是,将现行税制体系格局与“十二五”税制改革规划相对接,或者,即便仅仅出于均衡税收收入体系的考虑,减间接税而非直接税,减收入所占份额较大的主要间接税而非所占份额微不足道的零星间接税,无疑是推进结构性减税的重点。正因为如此,与以往的情形有所不同,2013 年的中央经济工作会议在论及结构性减税问题时,使用了“结合税制改革完善结构性减税政策”的表述。

进一步说,在现行税制体系中,收入所占份额较大、可称为主要间接税的,分别是增值税、营业税和消费税。2012 年,这三个税种的所占份额分别为 39.8%、15.6%和 9.0%。^① 将这三种税放置于税制改革的棋盘上并同税制改革的既有进程相对接,便会发现,只有增值税,才最适宜作为结构性减税的主要对象。其中的道理不难解释。

其一,根据“十二五”税制改革规划,营业税的前途已经锁定为改征增值税,营业税终归要被增值税“吃掉”的趋势已经不可逆转。至迟到“十二五”结束,它就要纳入增值税体系之中。

其二,消费税的基本征税对象是奢侈品和与能源、资源消耗有关的商品。对于消费税的任何减少,都要牵涉到国家收入分配政策和节能减排政策安排,历来难以达成共识,不能不格外谨慎。

其三,在现行税收体系中,增值税块头儿最大,系当前中国的第一大税种。它的任何变动,哪怕是轻微的变动,都会极大影响到税收收入全局,牵涉它的减税效应可能是最大化的。

故而,相比之下,减少增值税,或者说,以减少增值税为主,显然是实施结构性减税的几乎唯一的正确选择。

令人不无欣慰的是,目前正在上海等地试行的“营改增”方案,本身就是一项涉及规模最大、影响范围最广的结构性减税举措,为实施增值税税负的削减搭建了一个很好的平台:

(1)随着营业税改征增值税,因营业税无抵扣而导致的重复征税现象,将会通过相关行业纳入增值税覆盖范围而趋于减少。从而,相关行业原承担的税负水平将由此得以减轻。

(2)随着营业税改征增值税,因增值税转型改革而带来的两税税负失衡矛盾——随增值税税负的下降而使营业税税负相对上升,将会通过相关行业纳入增值税覆盖范围而趋于缓解。从而,相关行业原承担的税负水平将由此得以减轻。

(3)随着营业税改征增值税并新增两档较低税率,因普遍适用 17%和 13%两档较高税率而呈现的以往增值税整体税负偏高格局,将会通过相关行业适用 11%和 6%两档较低税率,而使增值税的平均税率水平以及整体税负水平趋于下降。

事实上,上海一年来的“营改增”试点情况已经表明,它所带来的实际减税效应远远超过预期水平。鉴于“营改增”的试点范围已经扩大至北京、江苏、安徽、福建、广东、天津、浙江、湖北等多个省市,更鉴于“营改增”的试点范围不仅最终要推广至全国所有地区,而且要覆盖所有服务业领域,即便做最保守的估算,它所带来的减税规模起码可以数千亿元计算。

在 2013 年,锁定结构性减税这一主要载体并以增值税作为主要减税对象,其操作的基本路径可有如下选择:

选择之一:进一步加快推进扩大“营改增”试点范围进程。“营改增”试点的地区范围越大,涉及的产业领域越多,结构性减税的规模效应也就越大。瞄准“营改增”试点地区范围和产业领域的

^① 此外,企业所得税占 19.5%,个人所得税占 5.8%,其他占 10.3%。数据来源于财政部网站。

扩大目标并采取切实有效的行动加以推进,显然有助于实现落实结构性减税之效。

选择之二:在“扩围”的同时,相应调低增值税标准税率。将原本基于制造业的运行特点而设计的增值税税制覆盖至服务业,一方面不能不考虑服务业的运行特点并做适应性调整,另一方面,也不能不将包括制造业和服务业在内的两个产业相对接,在两者融为一体的条件下重启制度安排。兼容两个产业的需要并着眼于长远,在“扩围”的同时,还须酌情着手“降率”——从整体上降低增值税的现有标准税率,使其平均税负水平有更实质性下降。

参考文献:

1. 项怀诚:《积极财政政策是政治智慧》,《华夏日报》2002年8月17日。
2. 李扬:《转型发展的关键是提高效率》,载陈佳贵、李扬主编:《2013年中国经济形势分析与预测》,社会科学文献出版社2012年版。
3. 高培勇:《推进结构性减税:规模界定、目标选择和具体路径》,《光明日报》2012年8月13日。
4. 新华社:《中央经济工作会议12月15日至16日在北京举行》,《人民日报》2012年12月16日。

Macro Policy Choice in Complex Economic Situation

GAO Peiyong (National Academy of Economic Strategy, CASS, 100836)

Abstract: As international financial crisis tends to last long and China economy advances in fluctuation, there exist remarkable changes in China macro economic policy placement in 2013. The policy aims to play the roles of both opposite-periodic adjustment and structural adjustment rather than only emphasize on opposite-periodic adjustment. The policy should pay more attention to the quadruple objectives of maintaining steady growth, adjusting structure, controlling prices and guarding against risks rather than emphasize on single, dual and triple objectives. Before this, the policy always hovered between dual and multiple objectives which narrowed the macro-control space and made it hard to determine objective priority and focus. Therefore, in the macro-economic policy situation of “pro-active fiscal policy and sound monetary policy”, the function of sound monetary policy will get constrained, and pro-active fiscal policy will be the “principle force” which will adopt expansive operation by means of increasing deficit, reducing taxes and expanding spending while expansive operation mainly focuses on the promotion of “turning business tax into value added tax”.

Keywords: Macro-economic Policy, Pro-active Fiscal Policy, Opposite-periodic Adjustment, Structural Adjustment Promotion

责任编辑:康 邑