中国证券报
2008年3月7日 星期五
责编:蔡宗琦 美编:王建华
电话:010-63070350
E-mail:zbs@zzb.com.cn

聚焦 计划和预算草案报告

咬定从紧不放松 灵活应对防起落

□本报记者 高建锋 北京报道

受国务院委托,国家发改委和财政部向十一届全国人大一次会议分别提交了《关于2007年国民经济和社会发展计划执行情况与2008年国民经济和社会发展计划草案的报告》和《关于2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算草案的报告》。

分析人士认为,从这两个报告可以看出,决策层在慎重考虑“外冷内灾”对我国经济的影响之后,维持既定的宏观调控基调,同时将正确把握调控的“节奏、重点和力度”。

2003年以来历年经济金融调控目标

预期值	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP	7	7	8	8	8	8
CPI	1	3	4	3	3	4.8
全社会固定资产投资	12		16	18		
进出口总额	7	8	15	15		
社会消费品零售总额	9		12.5		12	
城镇居民人均可支配收入	6		6	6	6	
农村居民人均纯收入	4	5	5	5	6	
M2	16	17	15	16	16	
M1	16	17	15	14		
失业率	4.5	4.7	4.6	4.6	4.6	4.5
新增就业人口(万人)	超过800	900	900	900	900	1000

图表来源:申银万国

“外冷内灾”因素凸显

与往年不同,今年的计划报告和预算报告更加强调国内外经济形势发展的不确定因素,特别是“外冷”和“内灾”。

在谈及当前我国经济面临的困难和问题时,计划报告除了列出往年常见的投资膨胀压力较大、节能减排形势严峻、农业基础薄弱、就业和社会保障等社会问题突出等“顽疾”外,还单独提出两大“新病”。

首先是“外冷”对我国经济的负面影响。报告指出,美国次贷危机对主要经济体的影响还在加剧,美元持续贬值,国际市场石油、铁矿石、铜、粮食等初级产品价格仍居高不下甚至继续上涨,全球经济失衡加剧,国际竞争更加激烈,针对我国的贸易保护主义进一步强化。可见,报告不仅密切关注“输入型”通胀,而且高度警惕出口大幅下滑。

在提及2008年经济和社会发展主要目标时,报告表示,出口增速总体上仍将保持“适当水平”,这与2007年“较高水平”的提法明显不同。业内人士认为,这为应对“外冷”的影响留出了余地。

其次是“内灾”对经济带来的意外冲击。报告称,今年1月中旬以来,我国南方地区出现的低温雨雪冰冻灾害,给人民群众生命财产和工农业生产造成重大损失,灾后重建任务十分繁重。这意味着,报告不仅注意到灾害造成的GDP损失,也考虑了灾后重建拉动投资将带来的压力。

预算报告还详细评估了“内灾”对财政收支的影响:灾害会影响部分财政收入,同时需要财政大力支持抗灾救灾和灾后重建。

宏观调控的变与不变

政府工作报告明确提出,今年的经济工作,要把防止经济由偏快转为过热、防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀作为宏观调控的首要任务,要实行稳健的财政政策和从紧的货币政策。这些表述延续了去年底中央经济工作会议所确定的宏观调控基调。

政府工作报告中的一段文字引人注目:“鉴于当前国内外经济形势发展的不确定因素较多,要密切跟踪分析新情况新问题,审时度势,从实际出发,及时灵活地采取相应对策,正确把握宏观调控的节奏、重点和力度,保持经济平稳较快发展,避免出现大的起落。”

具体而言,相对中央经济工作会议,计划报告和预算报告部署的宏观调控措施表述的变化,主要体现在以下方面:

首先,增加了宏观调控“灵活性”的表述。预算报告指出,针对经济运行中的突出矛盾和潜在风险,统筹研究和完善宏观调控的政策措施,合理把握调控方向、力度和节奏,远近结合,标本兼治,巩固和发展宏观调控成果。

其次,在财政政策上,预算报告明确提出,要减少财政赤字和长期建设国债发行规模;发挥财税政策稳定物价的作用;积极发挥财政职能作用,大力支持抗灾救灾和恢复重建。

再次,在货币政策上,计划报告增加了“着力改善贷款结构”、“拓展外汇储备使用渠道和方式”以及“防范化解金融风险”等内容。报告提出,要控制中长期贷款规模,严格控制对“两高”项目和产能过剩行业劣质企业的融资;2008年广义货币供应量(M2)增速目标为16%左右。报告还表示,要从紧安排融资规模,合理把握直接融资节奏,特别是控制无特定用途的融资规模。

最后,在改善民生方面,计划报告提出了全力做好灾区恢复重建工作等内容。

把握调控节奏、重点和力度

鉴于政府工作报告和计划报告均提及增加宏观调控灵活性的问题,一些专家预计,在“外冷内灾”的新形势下,宏观调控的节奏和力度的把握将更加科学。

国家信息中心经济预测部主任范剑平认为,尽管调控基调不改,但具体的调控措施应该“灵活务实”,根据国际、国内经济形势变化把握好节奏、重点和力度。

申银万国高级宏观经济分析师李慧勇表示,稳健的财政政策和从紧的货币政策,是国家在综合考虑最新的国内外经济环境之后对宏观调控基调的最新判断。从调控工具来看,“双防”要解决的是总量型问题,主要由从紧的货币政策来承担这一职能,财政政策和其它政策起配合作用。

李慧勇还认为,从紧货币政策的含义主要体现在三个方面:第一是贷款不超过去年;第二是M2增速不超过去年;第三是外汇储备增长速度不超过去年。这里的“从紧”更多的是指结果,而不必然是政策力度的加大。“预计到今年底,人民币兑美元汇率相比年初升值8%—10%,存款准备金率提高3.5个百分点,利率提高0.81个百分点。”

中金公司报告则认为,尽管从紧基调不变,但宏观调控将保持灵活性。其中,在货币政策方面,预计信贷行政控制将继续,法定存款准备金率还可能上调3-4次,加息可能还有一次,对冲力度加大。在财政政策上,将更加灵活积极,具体表现为:农业投入增加,促生产抑通胀;灾后重建投资力度较大;继续改善民生,提高居民消费倾向。

会外看会

向通货膨胀宣战

□本报记者 王栋琳 北京报道

“物价问题与人民生活密切相关,各级政府一定要把稳定市场物价放在更加重要的位置。”“上下共同努力,就一定能够保证市场供应和价格基本稳定。”温总理在政府工作报告中掷地有声的表态,赢得了与会者长久的掌声。

会场内的掌声,反映了会场外民众的心声。

早在两会召开之前,物价上涨就是各类调查中民众最关切的问题之一。尤其是在猪肉价格日日“翻新”,带动CPI节节攀升的日子里,很多人都心存担忧:恶性通胀是不是就要来了?我们的钱是不是要贬值了?

在许多百姓的记忆里,上世纪八十年代末的两次严重通货膨胀,依然历历在目。尽管目前粮、油、肉价格的上涨尚未导致多数人生活发生严重困难,但价格过快上涨,已经影响了人们的预期和信心。而以往的历史表明,对通胀的预期和信心的动摇,往往比切实的通胀感受危害更大。正如中国人民银行此前指出的,对民众的通胀预期不能掉以轻心。

总理的要求和表态,不啻于对通货膨胀宣战。他表明了中央政府治理通货膨胀的坚强决心。这对于缓解人们对恶性通胀的担忧,具有十分重要的意义。

目前这一轮物价上涨,尽管远未达到11年前的高点,但持续时间之长和幅度之大,已超过2004年。特别是在持续近一年的治理后,通胀曲线依然向上,由此可见,这场反通胀之战的艰巨性和复杂性,已经超出了之前的预期。有鉴于此,专家们认为,单纯依靠货币政策工具已不足以赢得这场战役。

政府工作报告中对抑制物价上涨提出了九条对策。着力点包括了增加有效供给、抑制不合理需求、把握政府调价时机和补贴低收入者等方面。未来的关键是对各项政策措施的贯彻与落实。

有专家指出,政府把今年控制通胀的目标设定为4.8%,是理智和现实的,调控也将有更大空间,更有针对性。

专家们比较一致的看法是,本轮通胀的原因和背景十分复杂,既有国际因素,也有国内因素;既有需求拉动,也有成本推动。事实表明,“低通胀、高增长”固然理想,但这种局面不可能长期持续。通胀水平上升,在一定意义上是5年来经济快速发展的必然结果,不能寄希望于短期内降回3%以内。只要物价不再连续大幅上涨,适度通胀于经济发展是有利的。

在充分认识抑制通胀艰巨性的同时,坚定信心,共同努力,根据新情况把握好调控的节奏、重点和力度,人们有理由相信,这场反通胀之战一定能够获得胜利。

去年民生支出超过预算水平

医疗卫生支出增长近三倍,成为超预算大户

□本报记者 周明 北京报道

“2007年,中央财政支出29557.49亿元,增加6064.64亿元,完成预算的110%。其中,超预算最多的项目是医疗卫生支出,其支出规模达664.31亿元,增长296.8%,完成预算的212.4%。”昨天公布的《关于2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算草案的报告》透露了上述信息。

预算报告显示,涉及民生、科学技术、环保以及粮油物资储备等方面的支出均超预算。具体来看,教育支出1076.35亿元,增长76%,完成预算的125.4%;科学技术支出999.99亿元,增长26%,完成预算的113.5%;社会保障和就业支出2303.16亿元,增长13.7%,完成预算的114.1%;环境保护支出782.1亿元,增长61%,完成预算的164.7%;农林水事务支出1274.49亿元,增长43.9%,完成预算的106.2%;工业商业金融等事务(包括安全生产、粮棉油等重要物资储备、解决政策性粮食财务挂账本息等方面的事务)支出2429.16亿元,增长41%,完成预算的127.9%;对地方税收返还和财力性转移支付支出10924.35亿元,增长21.2%,完成预算的108.1%。

中国人民大学教授安体富指出,上述涉及民生、环境、科技等的支出超过预算水平符合科学发展观和公共财政的要求。但是,其中一些支出仍属于还历史的旧账,比如教育支出近几年来虽然很多,但占整个GDP的比重仍然过低。他认为,还应加大这方面的支出,并对增加民生方面支出作出制度性的安排。

根据今年的预算安排,教育支出将达1561.76亿元,增长45.1%;科学技术支出1133.98亿元,按可比口径增长26%;社会保障和就业支出2761.61亿元,按可比口径增长24.2%;医疗卫生支出831.58亿元,增长25.2%;环境保护支出1027.51亿元,增长31.4%;农林水事务支出1450.49亿元,按可比口径增长17.2%;工业商业金融等事务(包括安全生产、粮棉油等重要物资储备、解决政策性粮食财务挂账本息等方面的事务)支出3373.24亿元,增长38.9%;国防支出4099.4亿元,增长17.7%;一般公共服务支出2655.4亿元,增长14.3%,其中国内外债务付息1235.66亿元,增长24.4%;对地方税收返还和财力性转移支付12317.81亿元,增长12.8%。

新华社图片

2008年中央财政预算情况

CFP图片

财政超收收入将纳入预算管理

列入中央预算稳定调节基金 原则上不再追加具体支出

□本报记者 周明 北京报道

《关于2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算草案的报告》提出,将完善预算管理制度,改进中央财政超收收入使用办法。从2008年起,年度执行中如有超收,除按法律、法规和财政体制规定增加有关支出,以及用于削减财政赤字、解决历史债务、特殊的一次性支出等必要支出外,原则上不再追加具体支出,都列入中央预算稳定调节基金,转到以后年度经过预算安排使用。

预算报告指出,这样做“以利更好地保障重点支出需要,规范预算管理,增强预算约束力”。预算报告提出,今年安排中央预算稳定调节基金1032亿元以备以后使用。

业内专家介绍,中央预算稳定调节基金主要解决的是超收收入长期游离于预算监督之外的问题。去年我国安排500亿元设立了中央预算稳定调节基金,今年进一步增加了这部分基金的预算规模,预算调节基金的作用将更加显著。

近几年由于经济增长高于预期目标,加上一些政策性增收因素,我国财政超收较多,2003年-2006年年均超收2040亿元,去年全国财政比年度预算超收7239亿元,其中中央财政超收4168亿元。

全国政协委员、财政部财科所所长贾康认为,将超收收入纳入预算调节基金有利于支出管理更加规范。“过去超收部分在预算当中透明度不够高,在运用时程序方面不够规范严格,报告中的规定提高了规范程度。”

中国人民大学教授安体富说,如何将超收收入纳入预算管理是近年来一直受关注的问题。设立预算调节基金在一定程度上缩小了政府的自由裁量权,使这部分游离于人大监督之外的财政超收资金纳入了预算。设立这项基金可以在财政增收时保留部分结余,以保证财政歉收时不会马上形成赤字。

贾康:预算安排延续公共财政导向

财政政策应更注重优化结构

□本报记者 周明 谢闻麒

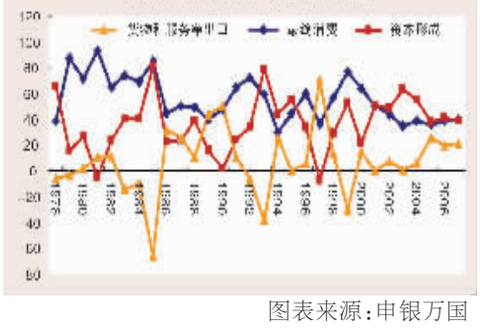
全国政协委员、财政部财科所所长贾康昨日接受记者采访时表示,今年的预算安排延续了近几年来公共财政的导向,特别关注经济社会中的薄弱环节,注重基本民生,贯彻国家自主创新方针。

“应该说这份预算有明显的延续性,但在各个年度,要根据情况作一些调整和组合。比如,三农仍然得到了非常突出地支持,基础教育、基本医疗保障、基本住房保障等都是亮点。”贾康表示。

“今年的预算报告有一些鲜明的特点,它的形式让公众更容易看懂、看清楚。”他举例说,目前预算中没有三农科目,但财政部门通过打包的方式把涉及三农的部分清晰地勾画出来,并运用了柱状图等表现形式。

在谈到财政政策与货币政策的配合时,他提出,货币政策从紧的同时,财政政策应该在稳健框架下更注重优化结构。财政政策既要在总量上配合,更应该根据财政政策自身的功能和特点,通过“有保有压、区别对待”,增加社会的有效供给,使总供需得到改善。当然,政策组合是很大题目,在决策中应该多听取公众的意愿,通过科学的决策程序,提高决策的透明度。

此外,贾康表示,一部分人感觉自身税收负担过重,但我国的宏观税负水平在发展中国家属于中等偏低,这几年并没有明显增税。同时,我国在动态优化过程中有可能出台减税措施。



图表来源:申银万国