# 中国积极财政政策的理论思考与未来财政政策选择的研究

来源：网络 作者：暖阳如梦 更新时间：2023-12-22

*\" 1998年，为抑制经济增长下滑，我们开始实施扩张性的财政政策，在这种特殊的经济背景之下提出积极财政政策的概念。无论是从理论研究还是从实践操作看，有必要对积极财政政策进一步认识和探讨。因为对政策含义的不同理解和界定决定着政策实施状况。本文...*

\" 1998年，为抑制经济增长下滑，我们开始实施扩张性的财政政策，在这种特殊的经济背景之下提出积极财政政策的概念。无论是从理论研究还是从实践操作看，有必要对积极财政政策进一步认识和探讨。因为对政策含义的不同理解和界定决定着政策实施状况。本文表明我们对于积极财政政策的基本认识，在此基础上提出对于未来财政政策选择的思路和观点。

一、积极财政政策含义的经济学剖析

从这些文献的语意背景，并结合财政政策的历史演变，我们对积极财政政策的基本认识是：

1.积极财政政策是在下面两个含义上界定的：一是与自由市场经济时期政府“不干预”相对而言的，消极政府变为积极政府，即政府从不干预经济到积极干预经济在财政政策上的体现；二是与财政政策中的“自动稳定器”相对的，是一种反周期的相机抉择的财政政策或斟酌使用的财政政策的另一种表达。

2.积极的财政政策不只是扩张的财政政策，它包括扩张的、收缩的和中性的三种操作方式，服务于经济稳定、充分就业的目标，是“逆经济周期调节”的政策。只是我们1998年开始实施的积极财政政策在政策取向上是扩张的，如果未来的经济景况需要紧缩性的财政政策，那也是积极的财政政策，只是政策取向发生的转变，不能说已经不是积极的财政政策了。

3.积极的财政政策是周期性政策，而不是短期政策。从政策运用的时段看，即使是扩张性的财政政策也不好说是短期的或长期的政策。一二年算短期，还是三四年或五年算短期？很难说清楚。20世纪30年代经济萧条时，美国的扩张性财政政策持续地用了多长时间？至少是6年，直到经济基本恢复。20世纪80年代初到90年代美国实行了10年以上的扩张性财政政策，完成了结构调整。积极财政政策的意义在于推动或拉动失衡的经济，使其生成内在稳定发展的动力，走进良性循环的轨道。因此到底要用多长时间，看它是不是“完成了任务”，经济运行是不是继续需要。我们认为，经济资源的有限性、财政规模占GDP的比重有一个限度、财政政策作用是有其局限性，这些不是“积极财政政策是短期政策”的理由，决定政策“长短”的是整体的经济状况。

4.积极财政政策是政府调控经济的常规性政策。近现代以来的实践表明，经济在周期性波动中增长是一种“常态”，因此，只能说在不同的经济背景中财政政策要有不同的操作选择。1998年以来的特定经济条件，需要财政政策发挥比以往更大作用和功能，但“政策作用的大小”，实际上是力度需要的大小。事实上，不同经济景况下的政策选择就其扩张或收缩的程度而言总有大小之分，总是“特定的”。

5.积极财政政策是多种手段的组合。即使是其中的扩张性政策，也不只是赤字、发行国债，它还包括减税，也有加大转移支付力度、调整经常性支出结构等多种政策手段，积极财政政策是一个政策组合。近两年采用的手段主要是公债，以后不可能总是这样，一个时段有一个时段的主体政策手段选择。比如说，要通过调整收入分配结构刺激经济增长，主体的政策手段就应该是加大转移支付力度了。

6.“扩张的”或“紧缩的”政策并没有“好”、“坏”之分，它们都是政府为矫正经济失衡而采取的措施，能促进经济稳定、平衡地增长就是好的、积极的，相反就是不好的、消极的。我们的目标是建立市场经济体制，市场经济的理论与实践都已经成熟的发展，政策操作有成型的做法。如在现阶段的财政政策是扩张性的，旨在刺激经济增长，在提法上就应该是明确的，这不仅仅是一个语词的用法问题，更重要的是给市场一个明确的引导，以使市场微观主体作出与政府政策目标一致的预期。从政策效应的角度考虑，现在说调整政策着力点、力度更合适。

二、中国实施扩张性财政政策的基本取向判断

第二次世界大战后世界经济进程的主流是，在经历了50年的反通货膨胀后，现在开始了面对通货紧缩的挑战。我国经济经过20世纪80年代末期开始的20年的高速增长进入了一个大的调整期。从制度上看，已经完成的体制改革的潜力充分释放，进一步改革的压力日益增大，急需开掘经济发展的体制通路；从市场上看，买方市场已经出现，并将持续下去。目前经济发展所处的环境极其复杂，其中的不确定因素正在增加。首先是加入WTO，经济更深刻地融于世界经济格局之中，世界经济短期内难以摆脱低迷的趋势，进出口的波动加剧在所难免。其次是作为主体的国内经济短期内供过于求的总体格局不可能根本改变，物价水平仍然偏低，国内消费增长不会有大的提高。重要的是我国经济自主增长的内在机制还没有真正建立，民间投资增长乏力，以城乡二元结构为核心的矛盾日益突出，经济结构调整需要一个过程。在今后相当长的经济调整时期，内需不足的状况将继续存在，经济增长的压力将取代通货膨胀的压力，成为经济发展中的主要矛盾。在此景况下，扩张性财政政策就是一种必然选择，否则，经济增长就会失去政策支持，前期的政策效果就会前功尽弃。从财政政策的可持续性看，国民储蓄的多少决定政府实施扩张性财政政策的潜力。我国近年来的总储蓄率一直在40％左右，是世界平均水平的2倍，储蓄率比固定资产投资率高出6个百分点。

这样看，我们认为，扩张性财政政策是要继续实施下去的。到什么时候停止，要看经济景况的变化。只是政策的性质和任务要“与时共进”，政策的力度、作用、方向、手段组合等将依据经济形势的变化和发展的需要进行相应的调整。

三、近期及未来的财政政策取向

（一）财政政策与货币政策的配合

反周期，调控经济，是财政政策、货币政策两大政策及其他政策的组合运用。事实上，独立的货币政策或独立的财政政策是不存在的，最典型的是国债，它本来就是财政政策与货币政策的结合点；再者，两大政策又各有其长，必须结合使用，取长补短。财政政策与货币政策的搭配，决定于政府的选择；政府的选择又根源于经济的需要与两大政策的特性和作用。现在看来，对财政政策与货币政策的选择要有一个新的、全面的认识。

首先，在作用方向上，货币政策的主导方面是通过调节总量促进总供求的平衡，财政政策之中，公共财政的政策主导作用在于需求总量的调控，而国有资本财政的\" 主导方面是调整供给结构，通过改善结构促进总供求的平衡。虽然货币政策也具有影响需求结构的功效，但它是间接的。财政政策虽然也可以普遍提高或降低税率，直接调节需求总量，但其中也存在税率结构配置问题，体现对结构的调整；财政支出的扩张或收缩也具有结构上的区别对待问题。中国经济疲软的主要原因，在于经济结构不合理，结构调整不是短期能完成的，因此，在未来相当长的时间内，确实应该是财政政策唱主角，政策的作用点在于调整结构，货币政策的作用主要在于配合结构调整把握住总量，促进总供给与总需求的平衡。其次，强化财政政策的作用更能起示范作用和带动作用，因为政府投资具有引导作用、担保作用和带动作用，对经济的拉动比较快。最后，从制度环境看，货币政策发挥作用需要更高的市场条件，没有成熟的市场机制，货币政策就很难发挥作用，近几年连续7次降息、推动消费信贷等货币政策措施效果不显著的实践充分地表明了这一点。基于这些理由，政府选择了强化财政政策的作用。

但是，财政政策的“短处”也是必须引起注意的。首先，财政政策手段本质上是政府行为，它的运用在一定程度上会强化资源的计划配置，不利于市场机制调节作用的发挥。我国处于体制转轨的过渡时期，财政政策的使用要充分考虑促进市场经济体制的发育，这是一个十分复杂的矛盾结构。其次，从防范风险来看，扩张性的财政政策容易带来的风险是弱化了信用关系，盲目投资，重复建设，有可能产生投资效益不好。财政把筹集的资金交给地方政府和有关部门使用，各级政府和有关部门也可能按照自己的计划和决策把钱用出去。如果投资收不回来造成损失，或投资不能产生效益，这种风险是自始至终存在的。在这个意义上，选择货币政策能够赢得较长的时间和较广的空间，通过债权债务转换，增大承受力，而财政政策则有较多的局限。

因此，无论是在观念上，还是在政策设计上，都要进一步强化货币政策与财政政策的配合。有两个基本点，一是松紧搭配，二是两种机制的契合。

在松紧搭配上，可以选择多种组合。紧的货币政策与松的财政政策搭配是为了防止启动经济增长的同时，诱发通货膨胀。我国沿着管理短缺经济的政策惯性，紧的政策意图一直没有放弃，1998年提出实行积极的财政政策以后，曾一度沿用适度从紧的货币政策的提法，尽管在操作中实际也在实行松的政策。在目前的经济情况下，从全社会储蓄、投资和消费的存量及发展趋势看，高储蓄率、高储蓄倾向和低消费倾向、低投资倾向，引起通货膨胀的可能性不大。因而，应该是采用松的货币政策，配合扩张性的财政政策，两者共同发挥作用，促进经济尽快走向良性循环。

在机制的契合上，一方面是扩张性的财政政策应该为货币政策发挥作用拓展空间，提供条件。如适当增加财政贴息资金的规模，扩大贴息政策的适用范围，特别是要改变所有制歧视，能够享受贴息政策的应该是所有的企业，按产业结构调整的要求选定，而不是按所有制标准选定。财政资金支持建立中小企业贷款担保基金，为中小企业融资创造条件。另一方面，货币政策要为财政政策创造宽松的市场环境，使财政政策适应、促进以市场为基础配置资源机制的形成，而不是为强化政府配置资源“提供口实”。如把防范和化解金融风险建立在经济稳定持续发展的基础上，金融通过自身经营机制的转变、管理水平的提高、赢利能力的增加，避免和化解金融风险，而不应该把财政作为兜底儿的口袋。金融体制改革应该尽快解决中小企业、民营企业的融资渠道问题，如果这些企业仍然不能得到融资支持，那么财政政策永远也不可能产生汲水的作用，最终导致计划机制的强化和计划机制与市场机制隔离格局的固化。加快利率市场化步伐，使利率真正成为引导企业投资的信号。完善和扩大公开市场操作，使之成为吞吐基础货币、调节货币供应量和市场利率的中央政策工具。逐步放开让商业银行自主购买和持有各种债券，通过证券质押贷款等途径逐步放开证券公司、投资基金进入同业拆借市场，支持资本市场发展。

（二）财政政策目标的调整：从追求经济增长到关注经济发展

1.促进经济发展：在推动经济结构演进中实现经济增长，核心是解决城乡二元结构问题。经济发展是伴随经济结构变化的经济总量扩张过程。经济发展一定要有总量扩张，但总量扩张未必就有经济发展。经济发展的实质是由经济结构变化带来要素使用效率的提高，并在此基础上实现经济总量扩张，没有结构变化的总量扩张只是经济增长，不是经济发展。结构变动是经济发展的本质规定。在经济结构演进过程中，总量也会有短期收缩，但长期效果必然是带来新的扩张。马克思说固定资本更新是经济周期的物质基础，就提示了这个规律。在一定意义上，结构演进就是在总量扩张与收缩的过程中实现的。因此财政政策应确立促进结构升级的目标。

1978年以来，中国经济发展速度是稳步提高的。现阶段经济发展面临的主要矛盾不是需求结构、产业结构、贸易结构和消费结构，而是制度结构、城乡二元结构和分配结构调整，需求结构、产业结构、贸易结构和消费结构升级内含于城乡二元结构调整之中。13亿人口中9亿农民衣食用远未满足，消费结构向万元、10万元商品升级只是少数城镇居民的要求，与此相适应，产业结构升级也只是适应占少数城镇居民的消费需求，对农民来说，现有的产业结构不仅没有与他们的需求结构脱节，甚至还超出了他们的需求结构。

新中国成立以来的经济发展，是在城乡隔离的状态下推进的。城市劳动生产率迅速提高，时至今日，城市市场的产品大大超过其自身的需求，如果没有外部市场已很难维持继续增长。与此同时，农民被禁闭在传统农业社会，生产方式落后，有效需求不足，城乡市场出现了明显的断裂。在国际市场上的\" 竞争能力又不是很强，而且很不稳定。城市剩余产品“前不着村，后不着店”，没有出路，这是当前我国经济增长速度不断下滑、需求严重不足、国有企业经营困难、失业率上升等一系列问题的根本原因。1997年以来国民经济出现的一系列现象表明，如果还不改变日益扩大的城乡二元结构特征，城市经济的发展就难以为继。如果继续不顾农村这一片广阔的天地去搞消费结构与产业结构升级，中国经济发展的路径就会越走越窄，最终会走不出来。

我国在工业化初期，“工农业剪刀差”使农业剩余价值转移到工业，为工业积累资金做出了巨大贡献。现在财政政策的目标应盯住通过城乡二元结构的变革促进经济的发展，这既是目前拉动内需的需要，也是经济长期发展的需要。从扩大内需的角度来讲，城市消费需求与产业结构需求升级，应建立在城乡二元结构改造的基础上，而不是城市需求结构与产业结构脱离城乡二元结构改造的孤立升级。

2.促进经济发展：持续稳定地实现经济增长，核心是提高经济增长质量。20世纪70年代以来，理论和实践对经济增长的看法和着眼点发生了大的转变。资源和环境状况的恶化促使环境意识的觉醒，人们从片面追求增长率开始转向强调可持续增长。单纯的经济增长没有反映要素投入、资源减少和环境恶化的代价，竭泽而渔，不真正代表社会福利提高和经济进步。资源和环境状况是社会福利水平的基本要素，也决定了经济持久增长的潜力；20世纪80年代以来，我国政府意识到并提出了两个“根本转变”，以实现可持续增长，但根深蒂固的速度偏好，把速度等同于增长本身，“发展是硬道理”被理解成了“增长率是硬道理”。

粗放型的高速增长，过度投入与无效产出并存，GDP水分加大，浪费严重，给资源和环境带来了巨大压力，严重损害了可持续增长的物质基础。据统计，“八五”期间我国每年因环境污染造成的损失达到1350亿元。如果不彻底扭转这种高速低效的增长方式，资源和环境状况将难以为继。而且，粗放型的高速增长，引进并加剧经济波动。过度投入，表现为对投资品的过度需求；低产出，包括产出过少及大量无效产出表现为无效供给，破坏稳定增长，二者都使得经济增长无法持续。

欲速则不达，不仅是一个哲学思想，也为实践所证明。日本是公认的创造经济奇迹的国家，从1860年以来的100多年时间内，人均GNP年均增长率是世界之最，也只是3.5％。八个实绩优良的东亚国家和地区40年来的年均增长率为5.5％。高质量的持久的增长并不容易，重要的是实实在在的增长。我国改革开放以来的增长速度不算慢，只有下功夫提高增长的质量，经济发展的前景才会走向光明。

3.促进经济发展：在解决失业中实现经济增长，核心是支持第三产业和劳动密集产业。现阶段对增长速度的渴求很大程度上是来自于就业压力。很多人认为7％——8％的速度解决不了就业问题。但是就业数量不仅取决于增长速度，还取决于产业结构和技术结构。联合国开发计划署的人类发展报告指出：“就业机会的扩展依赖于经济增长和人类基本能力的提高。但如果不实施某些辅助的政策，经济增长不会主动转化为就业机会的扩大。”我们不能把就业含混于经济增长之中。没有就业机会的增多，单纯的经济增长是虚假的，因为它不能给更多的人带来福利。进入现代社会以来，资本主义国家的政府也在努力解决失业问题，何况我们是社会主义国家。

在理论上讲，就业状况是衡量经济增长的合理程度的一个标准，包括近期增长和长期经济增长。近期经济增长吸收的就业人数应多于新的公开失业者，从而降低现有公开失业者的数量，否则就是不合理的。长期的合理经济增长不仅如此，而且还使新增隐蔽失业者数量小于零，从而使现有隐蔽失业者数量减少。很显然，以解决就业状况来衡量经济增长的合理程度，更能体现以人为本的原则。

我国近年来的经济实践表明，第三产业在有效增加劳动力需求方面存在着更大的潜力。第三产业增加值每增长1个百分点，大约可增加就业100万人，而第二产业每增长1个百分点，仅增加就业30万人。而且我国目前第三产业所占比重还很低，急需提高。发达国家第三产业的比重占到60％——70％，中等收入国家的比重可以达到50％左右，与我国发展阶段接近的印度、印度尼西亚等国家，其第三产业的比重也达到35％——40％，而我国则不足30％。我国应积极发展第三产业，特别是那些就业效果显著、耗费资金和资源相对较少，但又能适应消费结构变化的第三产业，使这类产业的增长速度快于整个国民经济的增长速度，这不但有利于吸纳就业人口，而且有利于产业结构调整，有利于国民经济的长期稳定增长。在第二产业，通过推进城市化和城镇化，调整三次产业的结构，在增长率不变的情况下吸纳更多的就业人数。最近提请审议的《中小企业促进法》明确在中央财政预算中设立中小企业发展专项基金，体现了财政政策目标向解决失业问题转移。

（三）财政政策的作用方向：短期是需求管理，长期是供给管理。

20世纪经济增长理论的另一个重要变化是，政策的侧重点从需求管理转向供给管理。新古典理论的代表人物认为：“在市场经济中，重要的不是采取积极措施来实现一定的事先规定的增长率，而是消除阻碍增长的消极影响，另一方面也要相信，竞争和由坚定而实际的原则指导的政府行为会引出增长。”这种增长政策后来逐渐演变为供给管理的增长政策。后来新增长理论的发展，供给管理的增长政策逐渐为实践所接受，增长政策不再仅限于调节总需求，同时包括扩大总供给的措施。这种供给导向的增长政策不但把减少投资风险、改善投资收益的促进私人投资的措施置于中心地位，尤其强调通过技术进步提高要素生产率对经济增长的推动作用。增长政策的上述转变其影响是极其深远的。经济增长政策常常是两者的结合，当谈到需求管理时，更多的是指短期的稳定政策。

引致经济增长的最持久的动力在于技术进步，而技术进步又与知识和人力资本存量直接相关。因此，投资于科技和教育是推动经济持久增长最根本的举措。中国经济要想顺利实现增长转型，迎来新一轮的持久增长，不断加大科技投入是一条必由之路。当然，技术进步可以有许多途径，自己开发是一条路，技术引进也是一条路，如何搭配应按照优势原理来进行。除此之外，加大教育投入，提高全民素质也是一项非常迫切的任务。经济增长归根结底是由人推动并为人服务的，国民素质是经济增长真正的源泉，低科技素质无以承受高科技，低道德水准无力承受财富。在我国现代化进程中，着力提高国民素质应该是我国增长政策长期努力的方向。科教兴国不是空话或套话，应该成为我国的一项基本国策。

（四）财政政策的着眼点：储蓄、投资和消费

在经济中政府和私人都没有多少储蓄的时候，实施扩张性财政政策，如赤字预算，那么只有向中央银行借款或印刷钞票，必然引起通货膨胀。相反，在私人有储蓄的时候，政府有两种选择，一是通过货币政策，刺激私人投资和消费；另一是通过财政政策，实施赤字预算，可以向私人借款，发行公债，这样不会引起通货膨胀，但要注意是否有挤出效应。

西斯蒙第的重要成就在于，他不仅指出经济危机的必然性，而且危机的根源在于广大人民群众个人的消费不足，而个人消费不足是由不公平的分配制度引起的。马尔萨斯的有效不足论是凯恩斯的思想来源之一。他也指出，一个社会的消费总额与其国民收入分配格局密切相关，越是富人，其收入消费的比例越低，所以从刺激生产的角度说，应该进行财富均等化的改革，在制度允许的范围内平均财富。马克思说，资本主义经济危机根源于生产能力的无限扩大和广大人民群众购买力日益缩小的矛盾。如果舍弃制度本质，从市场经济的共性来看，这些理论对我们进行宏观经济调控具有重要的指导意义。

富有阶层有购买力，但消费倾向低，形成货币累积需求；投资除了股票和国债以外，实业投资受到产权制度、投资能力等多种因素的制约。尤其是其中的很大一部分“灰黑色收入”又不敢暴露出来，只能以各种名义存在银行。贫穷阶层是消费倾向高的群体，但没有购买能力。上述原因导致整个社会的消费倾向低，这是形成经济疲软的最深层的原因。未来的财政政策应该立于这样一个现实基础考虑如何实施。如果扩张性的财政政策和货币政策的作用效果是使收入继续向高收入的富有阶层转化，那么将继续加剧经济的疲软。如国债政策客观上就有这种作用，总是富人去购买国债，再享受国债利息，这样，政府的政策加剧了“马太效应”。因此，治理经济疲软的可行的政策选择是改变收入分配格局，解除收入分配格局对经济增长的约束，具体措施应该包括对高收入者征收超额累进税、财产税、利息税等，通过税收调节社会公平，健全社会保障机制，加大政府对低收入阶层的转移支付。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！