# 积极的财政政策近期取向与制度基础

来源：网络 作者：柔情似水 更新时间：2024-02-11

*\"一、对积极财政政策的基本认识（1）积极的财政政策是在下面两个涵义上界定的：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；二是与财政政策中的“自动稳定器”相对的，是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。...*

\"

一、对积极财政政策的基本认识

（1）积极的财政政策是在下面两个涵义上界定的：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；二是与财政政策中的“自动稳定器”相对的，是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。我国1998年开始实施大力度扩张的财政政策，当时以“积极财政政策”名之，是出于“中国特色的”特殊考虑。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，只是政策取向发生了转变，不能说那就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、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至少

六、七年时间，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。积极的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，走上良性循环的轨道。因此到底要用多长时间，要看它是不是“完成了任务”，经济运行是不是继续需要。经济资源的有限性、财政规模占GDP的比重有一个限度、财政政策作用有其局限性等等这些不是“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)积极的财政政策是政府调控经济的常规性政策，而不是所谓“特定的政策”。近现代以来的经济实践表明，经济在周期性波动中增长是一种。常态”，因此，也不能说积极的财政政策是特定的政策，只能说在不同的经济背景中要有不同的操作选择罢了。1998年以来的特定经济条件，需要财政政策发挥比以往更大的作用。“政策作用的大小”，实际上是扩张程度的大小，不能说明积极的财政政策就是“特定的”。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)积极的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、发债一端，它还包括减税、加大转移支付力度、调整经常性支出结构等多种政策手段，积极的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；相反，就是不好的。

在今后经济调整的相当长时期，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突出问题。在此景况下，扩张性财政政策就是一种必然选择。这样看，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。当然，政策的性质和任务要“与时共进”，政策的力度、作用、方向、手段组合等应依据经济形势的变化和发展的需要进行相应的调整。

我们认为，财政风险不是来源于实施扩张性财政政策．而是来源于不健全的财政制度和财政政策的实施效果。如果财政制度漏洞百出，不实行扩张性财政政策财政也有风险；或者，财政政策的资金“打水漂”，不能促进经济增长并通过由经济增长带来税收的增加，那就肯定会埋下风险的种子。

二、近期及未来财政

政策操作的着力点1．财政政策与货币政策的配合反周期、调控经济是财政货币两大政策及其

它政策的组合运用。但近年来的情况却是一冷一热。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思路。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，在目前的情况下，明显的是应该采用松的货币政策，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。目前的主要问题是通货紧缩而不是通货膨胀，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、低投资倾向明显存在，引起通货膨胀的可能性不大。 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。用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；等等。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。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、盈利能力的增加，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拓宽中小企业、民营企业的融资渠道，如果这些企业继续得不到融资支持，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。要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、投资基金进入同业折借市场，支持资本市场发展。

2．财政政策目标的调整：从追求经济增长到关注经济发展

我国1998年开始实施的扩张性财政政策将目标定位于经济增长，取得了相当的成效。近几年来的增长速度都在7％以上，这个速度如果是实的，即是一个了不起的高速度。从经济发展的一般规律看，随着经济总量的增加，增长速度必然要放慢。只要也只有GDP的增长是实实在在、有效率的，人民的福利水平就会也才会提高。现在我们不应再一味地追求速度、应该由追求经济增长到关注经济发展。经济增长自然是最重要的，但不是全部。过度地专注于经济增长，而将其孤立起来必然会破坏经济的持续、稳定增长。水落石出，问题暴露了，现在正是我们进行结构调整的大好时机。

(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。结构变动是经济发展的本质规定。在经济结构演进过程中，总量会短期收缩，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，就揭示了这个规律。在一定意义上说．结构演进就是在总量扩张与收缩的过程中实现的。目前我国的财政政策应确立促进结构升级的目标。

经济发展中结构演进包括制度结构、城乡结构、要素配置结构、产出结构、贸易结构、消费结构、分配结构等的全方位进步。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城镇居民的要求；与此相适应，产业结构升级也只是基本适应了城镇居民的消费需求，对农民来说，现有的产业结构与他们的需求结构是脱节的。

建国以来的经济发展，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。城市市场的产品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。城市消费需求与产业结构升级，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。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。

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。

(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人、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，过度投人与无效产出并存，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。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，引起并加剧经济波动，最终使得经济增长无法持续。

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馒，只有下功夫提高增长的质量，经济发展才会走向光明的前景。

(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％朋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。”马克思的经济学著作中早就指出机器排挤工人的现象。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。就业状况是衡量经济增长的合理程度的一个重要标推，以就业状况衡量经济增长的合理程度，更能体现以人为本的原则。目前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。

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。发达国家第三产业的比重占到60％一70％，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、印尼等国家。其第三产业的比重也达到35％一40％，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。

3．财政政策的作用方向：短期是需求管理，长期是供给管理

增长政策不能仅限于调节总需求，同时还应包括扩大总供给的措施。这种供给导向的增长政策不但要把减少投资风险、改善投资收益等促进私人投资的措施置于中心地位，而且要特别重视技术进步对经济增长的推动作用。

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。

4．财政政策的着力点：改变收入分配格局

我国财政政策目前要解决的基本问题是如何使储蓄转化为投资和消费。就近年来我国的情况看，富有阶层有购买力，但消费倾向低。这些人的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，这是形成经济萧条的最深层的原因。未来的财政政策应该立足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萧条。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，治理经济萧条的可行的政策选择是改变收入分配格局，消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交付。

三、构造财政政策有效 发挥作用的制度基础

财政政策发生预期作用的制度前提是现代预算，预算是近现代社会的一个伟大发明，是制度现代化的一个基本标志。预算制度对财政政策的作用效果具有决定性作用，财政政策必须在一套科学、可靠的预算制度规范之下实施才能成功。“罗斯福新政”将美国从经济危机中拯救出来，扩张性财政政策立下了汗马功劳，这是举世公认的。值得我们关注的是，美国如果没有现代预算的前期铺垫，就没有扩张性财政政策的成功。”

中国财政现在面临的问题在根本上是制度问题。明确提出实施扩张性财政政策，极力推进预算制度改革已经经过了

三、四年的时间，但国家审计署对202\_年度中央预算执行和其他财政收支的审计报告表明[5]，财政活动秩序确实还存在诸多问题．有些问题还比较严重。从报告列举的事 实看，这些问题广泛存在于涉\" 及政府收支的所有部门和环节：仅从该审计报告披露的信息足见预算执行状况问题之严重，而实际状况更令人忧虑。在这种预算制度环境之下，财政政策的作用效果大打折扣。“打铁需要自身硬”，目前推进预算制度改革的要求十分迫切。

【注释】 [2]保罗•萨缪尔森．经济学：上册[M](中泽本)．北京：商务印书馆，1979．505—506．

[3]斯坦利•步希尔多 经济学：下份[MI(中译本]．光京：中国时政经济出肢社，1989,103-107

[4]宋承先．现代西方经济学〔宏观经济学)N1．上海：复互大学出版社．1994．798—799．

[5]王绍允．美国‘进步时代”的启示[J]．读书，200[，

(8)

[6]李全坐．关于202\_年度中央预算执行和其他财政收支的市计工作报告〔摘要)[N]—中国审计报、200 346—29(I)．

【参考资料】 [2]斯坦利•费希尔等．经济学[川(中译本)．北京：中国时政经济出版杜，1989．

[3]宋承先．现代西方经济学(宏观经济学)[川．上海：复旦大学出版社，1994．

[4]项怀诫．积极财政政策纵论．北京：经济科学出版社，202\_．

[5]刘克目，陆百甫，转轨时期财政货币政策的协调与配合[M]．北京：经济管理出版杜、202\_．

[6]北京大学中国经济研究中心宏观组．宏观政策调整与坚持市场取向[MI．北京：北京大学出版杜，1999．

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！