

高培勇：破冰而出的中性财政政策(2004. 9. 10)

作者：孔繁来 发布时间：2004-12-17 2:34:35



9月10日，财贸所副所长高培勇教授在“财经论坛”上，以“破冰而出的中性财政政策”为题发表学术演讲，阐述了他关于中国近期财政政策取向的一系列看法。并和与会学者就有关问题进行了交流。

高培勇教授认为，随着宏观经济环境由冷趋热的变化，财政政策由“积极”转向“中性”势在必行。但在经历了6年之久的积极财政实践之后，加上一系列体制性缺陷的约束，财政政策的转向操作异常艰难。形势的急剧变化固然使得中性财政政策终于破冰而出，但在现实条件下，它的作为空间相当狭小。因此实行中性的财政政策不会一蹴而就，而须经历一个渐进的过程。在当前，可进入中性财政政策视野并可加以实施的若干举措有：在支持重大改革举措出台中追求“中性”、在结构优化中控制或压缩支出规模、迅速启动新一轮税制改革、立足于做好货币政策的“配角”、进一步加强税收征管，并尽可能压缩财政赤字和国债发行规模。

以下是高培勇教授演讲的主要内容。

伴随着宏观经济环境的变化，连续实施了6年之久的积极财政政策需要进行重大调整，已经在不少人的预期之中。但去年年末召开的中央经济工作会议和今年3月份举行的十届全国人大二次会议仍继续着积极财政政策的思路。直到今年5月27日，财政部部长金人庆在上海“全球扶贫大会”期间对记者提出，为确保中国经济持续稳步健康发展，财政政策将由“积极”转向“中性”。关于中国财政政策取向问题的种种疑惑，才仿佛一下子尘埃落定。

1. 对过去6年积极财政政策实践的评价

积极财政政策就其含义而言就是扩张性财政政策。其最基本的内容，就是通过增发长期建设国债来扩大财政支出（即“增债+扩支”），并以此带动内需，实现经济的较快增长。积极财政政策实施6年的最基本成效，体现在它对国民经济增长的拉动效应上。计量分析的结果表明，积极财政政策拉动了GDP年均大约1.8个百分点的增长。但实施6年之久的积极财政政策，也同时付出了昂贵的代价。仅国债规模以及其他相关指标而言：长期建设国债累积发行额8000亿元；为补充国有商业银行的资本金而发行的特别国债2700亿元；国债余额由1997年末的6074.51亿元增加至26635亿元；国债负担率由1997年末的8.2%提升至22.8%。如果再考虑到未列入预算而又实际发生的政府债务和或有债务，上述的各项指标还会大幅度调增。

2. 两难中的次优选择

对于宏观经济学的基本原理，人们早已烂熟于心，但应用于现实的操作时却并非如此简单。在今年财政政策的定调问题上，困难并不仅仅是关于经济形势“热”与“冷”的判断不一。即使看法一致了，抉择起来也会左右为难，进退维谷。

即使认定经济已经“过热”，那么推出以“增债+扩支”为基本内容的积极财政政策，一系列的难题便会一下子浮出水面：大批重点建设项目会失掉后续资金来源的支撑；经济增长率会因此而下降；许多特定地区、行业、部门和人群所享有的既得利益受到影响，并会在某种程度上威胁到经济社会的稳定发展。

然而，继续实施积极的财政政策亦会矛盾重重：会进一步加大既有的国债规模及其负担率，并造成无法回避的的财政风险及其他风险；会进一步加大经济增长对财政支出扩张的依赖性；进一步强化与积极财政政策相伴而生的既得利益格局。

因此，即使需要继续拉动需求，也要对以往“成本高、效益低”的积极财政政策做出相应的调整；在一个相当长的时间内，追求较高的经济增长速度已经离不开对财政支出扩张的依赖；经济社会协调发展的新理念亦需要国债的支持；积极财政政策即使退出，也必须是安全、稳妥、瞻前顾后的“渐退”；支撑经济增长的最重要因素是改革。

在当前的中国，财政政策的选择难有最优，只能在两难的抉择中寻求次优。比较恰当且可行的选择是，在保持财政收支本身和经济社会全

局平稳运行的前提下，通过“渐进”性的一系列安排，逐步地降低现实财政收支安排的扩张力度，逐步地逼近“中性”财政政策的效应境界。

3. 积极地谋划“中性”方略

这一轮财政政策转向的艰难经历，使得我们痛切的感受到现实财政政策决策的复杂性。既要适应宏观经济环境的变化，又要平衡各方面的利益关系；既要立足于财政收支本身的运行，又要照顾左邻右舍并同货币政策、国家计划等调控手段相衔接；既需针对某一方向专门实施反周期操作，又需兼容多方目标、多管齐下斟酌行事；既需寻求现实矛盾的治标之举，又需着眼于长远的制度建设等等。所以，谋划中性财政政策举措是一项复杂而庞大的系统工程。

一是在支持重大改革举措出台中追求“中性”。财政政策转向“中性”的过程要同市场化的改革进程相衔接。在推进改革、深化改革的棋盘上，谋划“中性”举措。例如，将新增财政收入和国债收入重点投向于支持重大改革举措的出台，就是一个既十分适当又一举多得的举措。既可以避免在财政收入增长和财政支出膨胀之间形成“直通车”，不人为抬高财政支出规模预留任何空间，又可以加快体制转换步伐，实现财政支持经济增长方式的转换。

二是在结构优化中控制或压缩支出规模。在国民经济结构和财政支出结构“双失衡”的条件下追求“中性”目标，只能坚持“有保有控”、“区别对待”的思维，安排好各种财政支出的进退。比如，相对减少扩张色彩浓重的基本建设支出并相对增加旨在实现“五个统筹”目标的公共事业项目支出；严格控制单纯消费性且呈迅速膨胀之势的行政经费支出并适当增加公共性明显且相对短缺的科教文卫支出；适当压缩带有鲜明计划经济体制色彩、以“行政审批”手段拨付的支出并相应增加于推动市场化改革有利于减少“行政审批”有功的各种与支持改革有关的支出，等等。

三是迅速启动新一轮税制改革。按常理讲，新一轮税制改革方案的效应是扩张性的，与转向中性财政政策的初衷相背。但是，近年来中国税收一直处于高速增长状态，并在相当程度上支持了财政支出的急剧膨胀。如果不做任何特意的安排，那么，在当前的各种体制性缺陷的作用下，5000亿元的税收增长额肯定会“直通”为财政支出的膨胀额。这不但有违于中性财政政策的目标，而且会为将来的控制和压缩财政支出规模行动设置障碍。新一轮税制改革方案可能产生的扩张效应及“逆向调节”，与财政支出不适当膨胀相比已经变得相对次要，因此利用税收高速增长所带来的收入增量为启动新一轮税制改革“买单”，就是一个追求“中性”的势在必行之举。

四是立足于做好货币政策的“配角”。实施6年之久的积极财政政策加上各种体制性缺陷，已大大挤压了财政政策的作用空间。奢望财政政策在抑制或防止经济过热的舞台上继续扮演“主角”，是不现实的。在中性财政政策和紧缩性货币政策所形成的现实“搭配”中，前者应是“配角”，对后者起“补充”或“托底”的作用。

五是进一步加强税收征管。加强税收征管，把该征的税尽可能如数征上来，是一个同中性财政政策目标一致的常规举措。

六是尽可能压缩财政赤字和国债发行。取消赤字，实现收支平衡的中性财政目标，既有必要，也有可能。因为今年的税收超预算增长达3200亿元，而既有的赤字规模为3198亿元。但困难在于现实矛盾、政绩思维、既得利益和体制缺陷，而改革的出路是统一思想、完善体制，走出怪圈。目前需要做的，就是尽可能压缩明年以及此后的赤字规模。

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客