

转型期中国财政政策选择

<http://www.criifs.org.cn> 2008年12月12日 王蕴

摘 要：转型期财政政策应是一个多目标的政策体系：转型期财政政策必须推动体制转型的进程；必须推动经济长期可持续发展；同时必须维持稳定的宏观经济环境，包括充分就业、物价稳定、经济增长和国际收支平衡。体制转型对财政政策选择的意义在于，一方面推动体制转型是转型时期财政政策的目标之一；另一方面转型中的经济体制构成了影响财政政策作用发挥的持续变化的体制约束。

关键词：宏观调控，财经政策，体制转型

转型期财政政策应是一个多目标的政策体系：转型期财政政策必须推动体制转型的进程；必须推动经济长期可持续发展；同时必须维持稳定的宏观经济环境，包括充分就业、物价稳定、经济增长和国际收支平衡。体制转型对财政政策选择的意义在于，一方面推动体制转型是转型时期财政政策的目标之一；另一方面转型中的经济体制构成了影响财政政策作用发挥的持续变化的体制约束。

一、转型期调节经济稳定的财政政策选择

体制转型的顺利展开需要稳定良好的宏观经济环境。我国转型时期宏观经济波动的成因是复杂的，不能仅由成熟市场经济背景下的周期性波动解释。转型时期的宏观经济波动与经济体制的改革及其进程有关，并且与经济水平相关，呈现出阶段性。因此，我国转型时期宏观调控财政政策的选择也更为复杂。

一般而言，转型初期的经济波动，主要是经济衰退，与体制转变的进程有密切的联系。对激进转型而言，转型初期的经济大幅衰退几乎不可避免，这种大幅衰退是由经济体制的真空造成的。由于激进转型是经济体制（甚至包括政治体制）在短期内完全彻底重建，因此在利益结构和经济关系不确定的情况下，个体参与社会分工和资源分配的活动处于停滞状态。财政政策对此无能为力，因为财政关系本身也处在重建过程中。对于渐进转型而言，转型衰退或者可以避免，或者其程度有限，并且可以通过财政政策有效调节以恢复增长。针对这种衰退，财政政策应着眼于消除利益冲突，加速推进体制转变进程。在经历了转型初期的经济波动，市场经济体制已经建立但仍在进一步发展转变的情况下，因经济周期性波动而产生的经济衰退或经济过热开始成为财政政策作用的重点。在此情况下财政政策的调控目标是为体制转型的进一步推进以及经济持续发展提供良好的宏观环境。

（一）经济发展水平及体制转型进程对财政政策的制约

中国面临双重转型，经济发展水平和体制转型进程同时对财政政策形成制约。以扩张性财政政

策抑制经济衰退为例进行分析。总的来说，转型过程中财政政策的调控作用受到制约；在中长期，推进体制转型的财政政策比直接以经济总量为调控对象的财政政策在抑制衰退或过热方面可以发挥更为显著的作用。

1、经济发展水平对财政调控政策的制约。扩张财政政策抑制经济衰退的机制在于以政府支出调动企业投资和个人消费。但在经济发展水平低，企业和个人缺少实现扩张投资和消费必要的剩余资源（储蓄）的情况下，扩张财政只会引起近乎完全的挤出，不能达到扩张总需求的目的。同时，经济发展水平的地区间结构失衡和城乡结构失衡造成对扩张财政抑制衰退作用的另一重限制。在经济不发达条件下，开放投资引进外资的政策比扩张财政在抑制衰退方面能够发挥更大的作用。经济发展水平对财政调控政策的制约使宏观经济波动和调控政策作用的发挥体现出阶段性这一分析也适用于国家内部的各个地方政府，部分解释了改革开放过程中我国地方政府热衷于招商引资的原因。

2、体制转型进程对财政调控政策的制约。扩张财政对国民经济整体的扩张效应还取决于消费倾向。体制转型进程可能在两方面抑制消费倾向从而制约财政政策的扩张效应。第一，在所得财产税收体制和社会保障体制不完备的情况下，社会整体收入分配差距拉大，且个体预期教育、医疗、养老、住房开支规模较大，从而在社会整体以及个体两个层次上抑制了消费。第二，地区间和城乡间体制转型进程不均衡，发达地区和城市因体制转型先进而获得较大的体制收益，落后地区和农村因体制转型不充分而经济效率低下、收入水平低，形成收入和财富分配的另一种结构化差异，从而也降低了社会整体的消费倾向。因此推进制度化公平分配和减轻体制转型失衡的财政政策可以通过推进转型进程来增强扩张财政的调控作用。

（二）转型期抑制经济衰退的财政政策选择

转型期抑制经济衰退财政政策的作用重点是：发挥财政投资对民间投资和消费的有效带动作用，实现内部推动式经济增长。财政政策对消费的调控和对投资的调控都应该是结构性的；政策除了在短期内实现总量调控的目标之外，客观上在长期可以实现国民经济总供给和总需求的结构性调整。

1、财政政策对消费的调控。总体看，我国国民经济总需求结构不均衡，国内消费对经济增长贡献不足，扩大消费是财政调控在长期内必须坚持的目标。扩大消费应从两方面着手：一是提高社会整体的边际消费倾向，二是扩大边际消费向较高阶层的可支配收入。我国社会较高的储蓄倾向是由较大规模的预期保障性支出以及较大的收入分配差距所决定的，因此提高消费倾向的最主要措施是完善社会保障体系和收入再分配体制，包括在制度上消除城乡、地区间收入差距。

2、财政政策对投资的调控。按照体制转型进一步发展方向的要求，应相对压缩财政投资规模并调整投资结构，以经济总量为调控目标的财政支出扩张应当尽可能通过市场机制对企业、个人的投资和消费进行诱导，而不应该再以财政收支增量的直接经济增长效应为主要目标。

财政政策对企业投资的诱导作用取决于财政投资的领域及配套政策。从总体上讲，政府对成熟市场或发达地区的基础设施进行投资所引致的企业投资规模非常有限，并且很可能造成显著的挤出效应。政府应当以潜在高成长产业的初始投资或者以潜在高成长地区的基础设施为主要投资领域，并配套以税收优惠、贴息、政府采购等产业或地区支持政策，带动企业资本跟随财政资金进行大规模投资。潜在高成长产业或地区存在投资门槛较高、市场难以预测或者技术风险较大等显著风险，

其高成长性仅仅是企业投资获得的风险溢价，导致企业自发投资规模较小、在该产业或地区的资源配置不足。所以政府的初始投资实际是对企业投资的风险补贴，能够使企业在高成长产业或地区的投资获得超额回报，从而政府投资可以形成显著的诱导效应。

（三）转型期控制通货膨胀的财政政策选择

转型期我国面临的通胀压力主要有两种成因：一是经济过热、投资需求过剩引起的通胀压力；二是原材料、能源价格上涨引起的成本推动型通胀压力。在货币政策之外，必须非常重视推动产业结构升级的结构化财政政策以达到控制通胀压力的目标。

投资需求过剩来自内部和外部两个方面。内部投资过剩由地方政府的基本建设投资和内资企业的过剩投资造成，其显著特征是低水平重复建设，投资效率低下。外部投资过剩在近期主要由我国资本市场繁荣、人民币升值预期等因素引起热钱流入导致流动性过剩引起。对于后者目前主要由货币政策加以调控，对于前者则必须区别投资主体采取不同的财政调控政策。近期地方政府基本建设投资的相关收支可以概括为土地财政，必须通过公共财政体制的规范完善加以约束，包括在预算管理体制改革方面将土地财政纳入地方预算管理，严格执行收支两条线规则，规范土地出让金支出范围，同时提高各级财政公共服务的支出强度，压缩经济建设支出。针对内资企业低水平重复建设的过剩投资行为，则应当以政府投资、税收优惠、贴息以及财政补贴等手段分产业进行结构性引导，推动产业结构升级以及培育新兴支柱产业部门。

高能耗和高资源消耗的经济结构决定了在全球能源和资源短缺、价格持续上升的背景下，我国面临持续的成本推进的通胀压力。同时由于长期的石油价格补贴，使原油和成品油价格倒挂，成品油价格没有充分反映能源的稀缺性，从而成品油价没有形成对高能耗产业的抑制，也没有形成对节能及新能源技术开发和应用的有力推动。在近期全球市场高油价和矿产资源价格持续上升的情况下，必须进一步推动国内能源和矿产资源的市场化定价以抑制高能耗、高资源消耗产业的进一步发展，同时以结构化政策推动产业升级来降低能源和资源消耗水平，减轻成本推进型通胀压力。

三、推进经济长期可持续发展的财政政策选择

我国体制转型的复杂性在于同时对经济发展目标的追求，即在体制转型和经济总量稳定增长的基础上，实现工业化、现代化的转变，在全球化分工体系中占据稳固而有竞争力的地位，实现经济社会长期可持续发展。

（一）财政政策应以推进根本性经济结构转变为重点

实现经济长期可持续发展，就必须实现若干根本性的经济结构转变，而这也决定了财政政策的重点。首先，必须转变经济增长的供给结构；必须增强科技创新、生产率提高以及人力资本投入对经济增长的贡献，大幅提高全社会科技研发投入的总量和在国民经济中占有的比重，并形成以企业为主体的科技创新体系。其次，必须实现产业结构的现代化；使金融、技术等现代服务业以及技术含量较高的制造业和新兴产业在国民经济中成为支柱产业，并在全球产业链中稳固地占据高端环节。再次，必须调整经济增长的需求结构，使国内消费、投资和净出口三者对经济增长的贡献更为均衡；在现有基础上必须显著增强消费对经济增长的贡献。第四，必须促成不同地区之间和城乡之间的经济更为均衡地发展，消除城乡二元结构和显著的地区差异。第五，必须保证经济社会发展与自然环境和自然资源相协调，实现可持续发展。最后，必须在效率基础上，通过制度化的再分配调

节，实现收入财富分配的相对公正，使社会公众共享经济发展的福利。

（二）推进结构调整的财政政策选择及其原则

1、市场化进程不断深入、市场经济体制的进一步发展完善本身就可以推动上述经济社会结构的有利调整。从根本上讲，上述主要经济社会结构调整的完成其实质是一个资源再配置的过程。市场机制决定了资源将优先配置于能够产生较高回报的经济活动领域。那么市场化进程本身就是一个不断完善的、对于资源在不同经济活动领域所能产生的回报进行更为准确评估并按照这种评估不断调整其配置的过程。而这正是运用财政政策对资源配置进行调节所要实现的目标。

比如在确认环境产权的基础上展开污染物排放权交易，使污染行为形成成本而被排污企业内部化，从而推动经济发展与自然环境的协调。再比如，进一步放开农产品价格，鼓励农户展开资本合作以实现农业企业化经营，增强农民的市场地位和议价能力，就可以增强农业基础、增加农民收入，有助于缩小城乡经济发展的差距。因此推动体制转型进程的财政政策可以间接地推动上述经济社会结构的调整。

2、推动结构调整的财政政策不应该是总量型的，仅采取单一政策手段，而应该是结构化的，采取综合政策手段。在市场机制基础上以结构调整为目标的财政政策，其作用的发挥是通过相对改变资源在不同经济活动领域配置所能产生的回报来实现的。总量型的财政政策是在同一方向上普遍改变了资源配置于各个经济活动领域的回报水平，其结构调整效应是通过不同领域回报率受影响的差异来实现的，结构调整效应的强度相对较弱。而结构化的、综合性的财政政策是推动资源在不同经济活动领域配置的回报率产生不同方向上的变化（有的提高、有的降低），并且可以有意识地调节不同领域资源配置回报率变化的幅度，所以其结构调整效应的强度要显著强于总量型财政政策。

比如推动高、低能耗部门资源配置结构调整，如果单纯采用放开能源价格的手段，资源配置于各个部门的回报水平都会降低，其结构调整效应是由高、低能耗部门回报率降低幅度不同来实现的。如果采取结构化的财政政策，在放开能源价格同时进一步对低能耗部门实施补贴，会显著地提升低能耗部门相对高能耗部门的资源回报水平，从而有效引导资源配置于低能耗部门。

3、财政政策的运用，必须以市场机制为基础，对各市场参与者决策和交易行为形成诱导和激励，而不是以政府决策和收支取代个体在市场中的决策和收支。政府直接就资源配置进行的决策和相关财政收支往往缺乏效率约束，而且在资源稀缺条件下会产生显著的挤出效应，或者形成政府和企业重复投资、重复建设的格局，造成资源浪费。比如在推动全社会增加研究开发投入时，政府对科学研究的投入应更多地进入基础研究领域，与企业对应用研究和试验发展的投入形成互补关系。若政府资金平衡地投入基础研究和应用研究，则由于基础研究投入不足而相对加大基础研究风险，降低应用研究的投资回报，另一方面财政投入应用研究又对企业的研发投入形成挤出。所以合理的科技财政投入应通过形成对企业研发投资的风险补贴来激励企业的研发投入而不是取代之。

