

九十年代以来我国财政政策的历史演进及建议

<http://www.crifs.org.cn> 2009年9月15日 杨蕾

摘要：财政政策是通过税收和公共支出等手段来实现一定经济、社会发展等宏观经济目标的长期和短期财政战略，是政府调控经济的重要手段。本文简要回顾了90年代以来我国宏观经济调控的历史进程，初步分析了各财政政策背后的原因，并根据当前政策对未来经济发展提出意见。

关键词：财政政策;适度从紧;积极稳健;多样化

财政政策是政府调控经济的重要手段，根据财政政策在调节国民经济总量方面的功能可将财政政策的划分为扩张性政策、紧缩性政策和中性政策。通常一个国家在一定的经济发展阶段实施何种财政政策，要根据宏观经济运行态势，相机抉择。我们从财政规模这个指标来展开分析。财政规模可以用财政支出占GDP的比重来表示，我国的财政支出经历了1994年开始下滑、1998年开始大幅上升、2001年稍有回落、2004年开始稳步上升这个复杂的发展趋势。那么这些数据的背后我们国家到底实施了什么样的财政政策，这些政策背后的原因又是什么呢？接下来就进入我们的主题。

一、1994年——“适度从紧”

1992年，小平同志南巡讲话时，提出“发展才是硬道理”的重要思想。以此为契机，我国开始进入新一轮的经济快速增长时期，固定资产投资高速增长，投资需求带动了消费需求，与此同时加剧了商品供给的短缺状况，产生了较为严重的通货膨胀，成为社会经济稳定的巨大隐患。于是中央在1994年提出了适度从紧的政策。

该政策的特点主要有以下三点：

1. 着眼点是经济增长的“软着陆”。“软着陆”是对经济运行状态的形象比喻，从经济意义上讲，它是指国民经济的运行在经过了一段过度扩张后，在政府的宏观调控作用下，平稳地回落到适度的增长区间。

2. 总量从紧、结构调整。财政政策坚持总量上的从紧，并不意味着财政支出绝对量的减少，而是相对压缩，即财政支出增长率的减少。

3. 与“适度从紧”的货币政策搭配。1995、1996年我国经济“软着陆”时，国家固定资产投资增长率基本上处于改革以来的最低位，到1997年物价已基本实现零增长，那么在这样一个时期中央又是做了何种决策呢？

二、1998年——积极财政政策

上述几方面的情况综合在一起，使决策层于1998年为力求实现8%的增长目标而采取增加投资、扩大内需方针，并且把增加投资的重点掌握为基础设施建设。为有力地贯彻这一思路，启动积极的财政政策便是必然的选择。

1. 增发1000亿元长期国债，所筹资金用作国家预算内的基础设施建设专项投资，包括对大江大河的治理、交通运输条件的改善，加强了环境保护和生态建设。
2. 调整收入分配政策，提高城乡居民收入，以刺激消费需求。
3. 支持企业技术进步，促进了产业升级换代。
4. 促进地区生产力布局的调整和优化，有力地支持了西部地区的开发。

积极财政政策对于中国经济持续增长发挥了明显的促进作用，对于GDP增幅的贡献率，1998年为1.5个百分点，1999年为2个百分点，2000年也在1.7个百分点左右。截止到2000年，相比1996年来说，基础设施支出增长131%，文科卫支出增长61%，支农支出增长50%，社会保障增长731%。

三、2004年——稳健的财政政策

自1998年至2003年，扩张性的“积极财政政策”对于抵御亚洲金融危机的冲击、化解国民经济运行周期低迷阶段的种种压力，保持经济社会平稳发展作用显著，功不可没。但扩张政策毕竟是一种宏观“反周期”操作，适用于经济低迷阶段的政策类型，随着2003年中国国民经济终于走过由相对低迷向稳定高涨的拐点，人们对于投资过旺、经济偏热的关注迅速上升，宏观经济政策的调整变化便成为必然，财政政策的转型也就是十分必要的事情了。于是，中央继续调整财政政策，由积极转为稳健。

“稳健”指不对社会总需求产生扩张影响，可以被概括为四句话、十六个字，即“控制赤字、调整结构、推进改革、增收节支”。其内涵包括两个方面：总量和结构。从总量上看，稳健的财政政策意味着财政政策的实施对宏观经济的影响既不扩张，也不紧缩。从结构上看，财政上实行“有保有控”，通过一定的政策手段一方面促进“瓶颈”、短缺部门的发展，另一方面控制那些偏热行业的发展，以减少经济增长过程中出现的结构性扭曲。这种转变将使财政政策注入更多的人文关怀因素。

四、2008年末——积极的财政政策

（一）年初“双防”

2008年国内外环境较有利于我国经济发展。经济运行将高位趋稳，经济增长率小幅回落，居民消费价格上涨势头放缓，固定资产投资略有降温，消费品市场活跃旺盛，外贸顺差增速有所回落。要把防止经济增长由偏快转为过热、防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀作为2008年宏观调控的首要任务，因此我国应实行稳健的财政政策和适度从紧的货币政策，加强宏观调控政策的协调配合，深化改革以提高宏观调控政策的有效性。

（二）七月底“一保一控”

进入下半年，全球金融危机逐渐将实体经济拖向衰退，中国出口需求加速萎缩。7月25日，中央政治局会议首次明确提出宏观经济政策从“双防”转向“一保一控”，所谓“一保一控”即保持经济平稳较快发展、控制物价过快上涨。国务院8月27日再次强调了“一保一控”是下半年宏观调控的首要任务，把抑制通胀放在突出位置。要进一步促进资本市场稳定健康发展，强化跨境资本流动监管，防范系统性金融风险。

（三）十一月“保经济”

在世界金融危机日趋严峻、我国经济遭受冲击日益显现的背景下，中国宏观调控政策作出了重大调整，将实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策，并在世界金融危机日趋严峻、我国经济遭受冲击日益显现的背景下，中国宏观调控今后两年多时间内安排4万亿元资金强力启动内需，促进经济稳定增长。谢旭人强调，实施积极的财政政策要把握好五个着力点：

1. 扩大政府公共投资，大力促进消费需求。
2. 推进税费改革，减轻企业和居民负担。
3. 增加财政补助规模，提高低收入群体收入。
4. 进一步优化财政支出结构，保障和改善民生。
5. 大力支持科技创新和节能减排，推动经济结构调整和发展方式转变。

（四）与1998年积极财政政策的不同之处

当前中国面临的是以美国为发源地的金融危机，并且正在逐步向经济危机转变，全球各大经济体都出现了问题，这次席卷全球的金融危机，对我国经济的不利影响大于1998年的亚洲金融危机。

所以在这种情况下，中国要把自己的内需拉动起来，在短期内要保持经济相对较快的发展。

十年前，面对东南亚金融危机，以及国内通货紧缩，国企大面积亏损，我们扩大内需，以西部大开发为战略，以启动农村市场为补充，其间“外需”猛增，商品进出口及外贸顺差双直线上升，我们迎来了2003~2007年中国GDP连续5年的两位数增长，进一步强化了“外需刺激型”或“出口导向型”的经济增长模式。当时的政府投资领域主要是基础设施，这样既能够拉动经济增长，抵御经济下行压力，同时又能为整个经济增长带来一个良好的环境，引导社会民间更多的投资。但这一次跟1998年有一个很大的区别，就是政府加大了对民生的投资。这次的积极财政政策投资范围更宽，力度更大，以解决收入不平衡的问题，更多地向弱势群体比如农民和农民工倾斜。

1998年在我国实行积极的财政政策的同时，实行稳健的货币政策。2007年下半年，针对中国经济中呈现的物价上涨过快，投资信贷高增等现象，货币政策由“稳健”转为“从紧”，如今，货币政策中首次使用“宽松”的说法。重新启用积极的财政政策，配合实施适度宽松的货币政策，扩大投资规模启动国内需求，是应时之需、必要之策。

到这里，我国的财政政策经历了由紧缩到积极、由积极到稳健、再由稳健到积极这三个复杂的阶段，相比上个世纪的各项政策，我国的宏观调控能力已逐渐走向了成熟，尽量避免“急刹车”和忽冷忽热的方式来解决经济中遇到的问题。但由于宏观调控的对象、环境越来越复杂，特别是一些投机者，往往利用调控政策的不健全打“擦边球”，这就要求在制定政策时，综合考虑各方面的复杂因素，并提出相应的防范措施，增强宏观调控政策的针对性。

五、未来经济预测及建议

（一）存在的问题

国际经济环境更趋严峻对我国形成较大的周期性调整压力，我国企业还面临生产要素价格上升、市场需求结构变化和节能减排等政策性导向所形成的结构性调整压力，2009年国内外经济环境中不利因素和不确定因素增多。此时国家实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策，虽然在一定程度上缓解了经济衰退的压力，但同时也存在一定的问题。

首先这个“4万亿”到底能管多大用？在4万亿投资计划刺激下，中国经济的安全有望得到保障。由于中国投资占GDP的比重约为45%，再考虑到4万亿元投资分两年多完成，可每年加快投资至少10%以上。如果这些措施能够落实，明年经济仍有望保持8.5%左右的增长。然而，这“4万亿”显然远远不能解决中国经济的所有问题。2009年中国的外部需求仍将羸弱，国内消费的预期也不乐观，政策对于直接促进城镇居民消费的个人所得税减免措施并未涉及。在拉动内需的政策选择上，政府依然偏向于选择可“立竿见影”的政策。笔者认为，此次“4万亿”的投资作为救经济的措施，虽然不能指望其解决中国经济结构的失衡问题，但刺激消费政策力度的薄弱，无疑会令经济结构失衡的现象进一步加剧，庞大的投资计划虽然可以减轻对经济放缓的担忧，但同时也会给未来宏观调控带来更多新的结构性问题。可以预见，在外需不足的大环境下，刺激出口的政策成效甚微；而且，在中国经济前景不明朗的情况下，政府或国有企业不得不担当投资增长重任，过度投资有可能造成新一轮的产能过剩和通货紧缩。对决策者而言，刺激消费是一个全新的课题。其次，结构性减税到底能起到多少作用？1月5日的全国财政会议上，财政部部长谢旭人也指出，实行结构性减税是2009年财政工作的重点之一。面对危机的不断蔓延以及我国经济生活中的深层次矛盾，以减税来扩大居民和企业的可支配收入，从而拉动消费需求和投资需求，无疑具有基础性意义。但是这一措施也存在一定的弊端，财政政策作用的对象是调整经济结构，效果非短期体现，且结构调整会带来企业倒闭整合及失业率上升等短期阵痛；而今年起实施的增值税由生产型向消费型全面转型的结构性减税，受益面是扩大再生产部分，并不能减轻企业的现行税负。中国财政部财科所税收专家孙钢指出，“结构性减税听起来不错，但实际效果恐怕不是预想中的那样。当企业面临生存危机时，还有扩大再生产的能力和欲望吗？”

（二）未来经济预测及建议

据测算，2008年世界经济增速为3.7%，发达经济体增长率仅为1.4%，新兴和发展中经济体增长率为6.6%，而我国去年的平均增长率为9%，这在去年来看是相当高了。IMF认为，我国对世界经济增长贡献了20%。总体上看，08年我国国民经济呈现出增长较快、价格回稳、结构优化、民生改善的发展态势。那么2009年我国经济又会是什么样的发展趋势呢？

目前主要有三种说法——U型、L型和V型。其中，U型增长比V型增长处于底部的时间稍长。L

型增长，是指因内需无法得到激发，导致国内产能找不到出路，从而陷入较为长期的低谷或增长较为缓慢。笔者认为，09年是非常关键的一年，介于08年出台了各项大的政策，这些政策将会在09年分别显现出效果，如今我们不能盲目的出台各项政策，也不能把目标都集聚在“增大投资、扩大内需”这一条，而应“多样化”，在各级政府和全国人民的配合下，更多的为人民利益考虑，除此之外，还应效仿其他国家的做法，以使中国经济“保八争九”！为此我国刺激经济的政策手段要灵活多样，更要敢于不断试错。如今越来越多的国家已倾向于实行多样化的财政政策，而非仅仅抱住减税或扩大政府支出中的一端不放。在如此严峻的形势之下，我国应走政策的多样化道路，不应把希望仅仅寄托在财政政策和货币政策上，应更多的注重诸如收入政策、投资政策及产业政策和社会保障政策等综合协调运用。

2008年是不平凡的一年，全球在这场突如其来的危机中又悄然迎来了新的一年，尽管美国经济步入衰退已成定局，但中国是否可以避免这场危机的毒害，在危机中重生，还需要政府和企业各方面的配合。中国经济在世界经济的大格局中，机会与风险同在，相信中国会安然度过这场危机，迎来胜利的春天！

参考文献：

- 【1】夏祖军. 财政政策由积极走向稳健, [N]中国财经报2007年1月.
- 【2】王红茹. 中国宏观调控10年来首次出现积极财政政策, [J/OL] 中国经济周刊2008年11月.
- 【3】车玉明、张旭东. 我国财政和货币政策同时调整4万亿资金撬内需, [EB/OL] 新华社2008年11月.
- 【4】王长勇、张环宇. “四万亿”大拯救[J], 财经2008年11月.
- 【5】沈燕. 半年预测：中国积极财政政策难承载更多内容, [J/OL] 2009年1月.
- 【6】佚名. 中国财政政策10年回顾, [EB/OL]2008年6月.

文章来源：时代金融 （责任编辑：x1）