



您的位置：首页 - 文章选登

“中性”财政政策意在“双防”（童伟；11月9日）

文章作者：童伟

2004年已逐步接近尾声，虽然现在就总结全年的财政政策还为时过早，但我们略加思考就会发现，2004年的财政政策在其前后期发生了明显的变化，其分水岭就是今年5月27日财政部长金人庆关于财政政策将由“积极”转向“中性”的讲话。

财政政策由“积极”转向“中性”

在我国，积极的财政政策已实施了6年，在这6年中尽管宏观经济形势发生了不少重大变化，但积极的财政政策却并没有相应随之调整。即使是在去年年底和今年年初经济出现快速增长、甚至全面扩张的势头，货币政策多次调整，货币当局数次提高法定准备金率，表现出强烈的反通胀意向的情况下，在今年上半年，虽然预算安排进行了旨在降低扩张力度的少许调整，如降低实际的赤字率，减少长期建设国债的发行规模，改变长期建设国债收入的投向等，但继续实施积极的财政政策的政策导向仍然没有改变。

因此，“中性”的财政政策的提出不仅是1998年以来在财政政策称谓上的重大改变，而且牵涉到财政政策内容及其实施方式的重大调整。所谓“中性”的财政政策是相对于扩张性政策和紧缩性政策而言的。从以前治理通货紧缩时期的适度从松的调控政策向目前“中性”政策的调整，客观上具有从紧的效果，能起到抑制一些部门过快的投资需求的作用。

但实行“中性”的财政政策的意义还不仅仅在这一方面。首先，对于一些投资过热的行业，如果不能通过政策调整及时加以控制，就有可能导致通货膨胀；与此同时，过度投资形成的过剩生产能力因为得不到最终消费的支撑，又会引起通货紧缩。由此可见，“中性”的财政政策的实质作用是“双防”，既防止通货膨胀苗头的滋长，又预防通货紧缩趋势的重现。

其次，“中性”的财政政策也是解决当前比较突出的结构问题的一剂良药。对钢铁、水泥等投资过热的行业从紧，对农业、西部开发、社会事业、生态环保，对经济发展中的薄弱环节加大支持力度，既坚决控制投资需求扩张，又努力扩大消费需求，就能逐步缓解和克服当前比较突出的瓶颈制约和结构问题，延长经济周期的上升阶段，保持中国经济的平稳、健康发展。

2004年前三季度，我国的国内生产总值93144亿元，同比增长9.5%，比上年同期加快0.6个百分点。与今年第一季度GDP增长9.8%，第二季度9.6%相比，第三季度GDP增长9.1%和第四季度8.3%的预计增长率表明，政府的经济降温举措取得了一定成效。但也应看到投资过度扩张的机制仍然存在，固定资产投资近几个月又有所反弹，部分上游产品价格涨幅依然偏高，煤电油运供需关系仍较紧张，工业企业产成品资金和应收账款上升较快，而且第三季度经济增速高于普遍预期的8.9%，这使政府再次采取紧缩措施成为可能。中国人民银行决定从2004年10月29日起上调金融机构存贷款基准利率，并放宽人民币贷款利率浮动区间和允许人民币存款利率下浮，就是政府为进一步巩固宏观调控成果，保持国民经济持续、快速、协调、健康发展，进一步发挥经济手段在资源配置和宏观调控中的作用的一个重要举措。

“中性”财政政策还应取得税制改革的支持

实现财政政策向中性过渡，在宏观层面上要求财政赤字规模保持稳定，减少对总需求特别是投资需求的扩张效应；在微观层面上要求优化税收制度，使税收对微观经济主体选择行为的影响中性化，减少税收的额外负担和对民营投资的挤出效应。

然而，以减收为特征的新一轮税制改革方案的实施，其理论效应是扩张性的，它的实施显然有悖于“中性”的财政政策。但联系到这几年的中国税收一直处于高速增长状态，并且税收的高增长已经在相当程度上支持了财政支出的急剧膨胀。例如，今年上半年税收增长幅度高达26.2%，依此速度全年的税收增长额将达5000亿元上下。我们对于增加出来的这部分税收收入的投向，就不能不给予特别关注了。5000亿元上下的税收增长额如果直接转化为财政支出的膨胀额，不仅有违于中性财政政策的目标，还会因财政支出和税收基数的提高成为将来控制和压缩财政支出规模的障碍。

我国新一轮税制改革迟迟未能付诸实施的主要原因不外乎有二：一是担心收入锐减，财政负担不起；二是可能产生扩张效应与“中性”的财政政策形成逆向调节。但根据上述分析我们可以清楚看出，税收增长直接转化为财政支出的负面效应远远高出税制改革可能带来的扩张效应，那么，利用税收高速增长所带来的收入增量来启动新一轮税制改革，就是“中性”的财政政策的必然所为了。

除此之外，我们还可以看到，在以往支撑中国税收高速增长的因素中，除了经济增长之外，其他的诸如政策调整、物价上涨和加强征管所带来的增收效应，都难以持续。因此，抓住眼下中国税收增长的巅峰时期，尽快实施新一轮税制改革，以税制结构的率先优化为整体经济体制改革的进一步深化创造条件，也正是我们所追求的目标。

警惕地方财政的过度扩张

在中央政府开始实施中性的财政政策的情况下，作为政府系统一部分的地方政府却很难协调一致地停止扩张行为。地方政府多是“以加速本地经济发展为目的”进行扩张的，它们在进行投资计划安排时很少顾及给本地人民、本地经济及下届政府带来的债务负担和环境负担。近年来我国地方政府的债务规模每年都在飞速增长，其总规模已无人能说得清。它们正以“机不可失，时不再来”的紧迫感，抓紧使用近年银行机构提供的贷款“授信”额度，有效地扩大着包括大量形象工程、政绩工程在内的投资规模。

后果可能更为严重的是，地方政府通过廉价提供土地、水资源、漠视环境污染及其代价、提供政策优惠等多种方式，扭曲、压低要素成本信号，抬高项目收益预期，诱导和误导投资者，形成“低水平重复建设”的热潮。

这种由地方政府主导的需求不是一种理性的、正常的市场需求。这种投资的膨胀，一方面降低了宏观投资效益，酿成了潜在的银行呆

坏账，积累了金融风险；另一方面显著地拉高了主要原材料、电力等行业的景气指数，引致局部过热。

因此，尽快采取包括行政手段在内的各种措施约束地方政府的扩张行为已成为必要。

文章出处：《证券日报》

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

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究  
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307  
版权所有：中国社会科学院金融研究所