

关于积极财政政策的转型与可持续性问题的思考

杨志勇

内容提要:近年来,中国连续实施大规模的减税降费政策,宏观税负持续下降,积极财政政策的可持续性引起社会各界的高度关注。积极财政政策是否具有可持续性,积极财政政策何去何从?作为宏观经济政策的任何一种财政政策都不可能长期不变地存在下去。如何理解积极财政政策?如何让财政政策具有可持续性?如何让财政政策更有效地发挥作用?文章试图对这些问题作初步的回答,并在讨论财政政策理论发展趋势的同时,展望中国未来的财政政策。

关键词:财政政策 积极财政政策 宏观经济政策 财政可持续性 财政政策空间

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-1391(2021)03-0015-06

DOI:10.19477/j.cnki.10-1368/f.2021.03.003

一、引言

大规模减税降费之后,引出积极财政政策何去何从的问题。这不仅仅是财政政策的可持续性问题,而且从政策取得更佳效果的目标出发,财政政策也必须转型。应对疫情,让财政支出进一步扩张,积极财政政策在疫情防控中的作用得到较多关注。构建新发展格局背景下的财政安全考量比任何时候都重要(高培勇,2020)。本文拟在回答财政政策的现实问题的同时,展望中国财政政策的未来。

二、积极财政政策的演变

(一)积极财政政策的由来

积极的财政政策不是一个新话题,但在中国积极财政政策实施之前,标准的经济学教科书一直没有这种含义的“积极的财政政策”专业术语。抠字眼的话,我们也许会看到有“积极财政政策”的表述,但意思大不相同。1998年为了扩大内需,中国实施积极财政政策。积极财政政策的意思基本上等同于扩张的财政政策。

实践中,中国未直接采用扩张性财政政策这一名词,是有特殊原因的。扩张性财政政策和赤字

* 本文是在2021年3月12日《财政科学》专题沙龙第13期“积极的财政政策:促进经济恢复与风险防范”的发言稿基础之上整理而成的。

财政联系在一起，多年来，中国反对赤字财政，而且计划到“九五”末（2000 年前）基本消灭赤字。财政政策突然转向，必须考虑社会的接受程度。选择“积极财政政策”按照时任财政部长的说法，这体现了中央决策的智慧。2008 年中国实施新一轮积极的财政政策，从 2008 年起，中国的财政政策一直称为“积极的财政政策”。^①

（二）积极财政政策的转型

“积极的财政政策”在不同时期的着力点不一样。1998 年的积极财政政策靠增发国债，扩大支出，从而扩大内需。2008 年的积极财政政策强调结构性减税，2017 年之后更是强调大规模减税降费，“十三五”时期（2016–2020 年）减税降费规模超过 7.6 万亿元。^②

2021 年是“十四五”开局之年，积极的财政政策的提法没有变化，但减税降费力度有所压缩。根据预算报告，财政赤字率从 2020 年的 3.6% 以上下调至 3.2%，新增减税降费规模也有所缩小。^③ 积极财政政策事实上已经在转型，这是财政政策提质增效的要求。同样的财政政策效果是边际递减的，政策转型可以改进政策效果。政策转型还是财政可持续性的要求。对冲政策递减效果从理论上说，可以通过加大政策的扩张力度来巩固政策效果，但这么做会导致财政的不可持续，所以政策转型是较优的选择。

根据预算报告，2020 年财政收入（一般公共预算收入）同比下降 3.9%，财政支出（一般公共预算支出）在扩张，同比增长 2.8%。2021 年财政支出仍然在扩张，一般公共预算支出安排增长 1.8%，财政赤字 35700 亿元，比 2020 年减少 1900 亿元，但仍然维持较大的规模。^④

2021 年的财政政策还是积极的财政政策。财政政策的目标是支持经济恢复，还是在经济恢复之后继续扶上马送一程？现在谈论比较多的提法是财政政策恢复常态。从政策实践来说，这理解为财政政策趋向中性，没有任何问题。但从理论上说，这还不够。我们需要理解什么是政策的常态。中性的财政政策就是常态吗？如果只是将财政政策的扩张紧缩视为非常态，而将中性财政政策视为常态的，那么我们可能会发现，现代财政政策多数时期处于非常态。现实不可能脱离扩张的财政政策、紧缩的财政政策和中性的财政政策三种中的一种，而且不可能停留在某一种状态中。

（三）积极财政政策提质增效的抓手

积极财政政策转型更重要的是追求政策的更高效率，那么提质增效抓手在哪里？一是政策的针对性。2021 年减税政策就更有针对性，对小规模纳税人，对小微企业和个体工商户的减税政策，无论是旧政策的延续，还是新政策的出台，都是如此。减税政策的保市场主体、保就业的意图非常明显。小微企业和个体工商户所缴纳的税收并不多，对它们减税，所让与的税收收入较少，但政策效果较显著。政策提质增效就是将所做之事所耗成本与收益做对比。

2021 年的减税强调对先进制造企业减税，按月全额退还增值税增量留抵税额，可以减轻先进制造业企业的资金负担，意义重大，有利于创新。但减税总是有限度的，减税受制于支出。减税政策

^① 《朱镕基讲话实录》对 1998 年积极财政政策的提出有权威的表述。项怀诚（2001）对中国财税改革的回顾也涉及这一问题。关于积极财政政策的来龙去脉的较全面阐述，参见杨志勇（2020）。

^② 参见财政部网站（http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/renminwang/202104/t20210408_3682725.htm）。

^{③④} 财政部：《关于 2020 年中央和地方预算执行情况与 2021 年中央和地方预算草案的报告——2021 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，新华社，2021 年 3 月 14 日。

的理性,意味着减税不能让政府的正常运营受到影响。减税政策的有效性经常从供给学派的理论那里获得支持,减税促进经济增长,经济增长带来税基扩大,但实际上这也是有条件的,并不是所有减税都可以带来预想的效果。美国20世纪80年代的里根政府奉行供给学派的减税政策,但结果是债台高筑;90年代的克林顿政府增税反而改善了财政状况。这就要求我们更应该关注财政政策执行的环境以及政策的针对性问题。

二是加强政策评估。任何政策都是有成本的。尽可能降低成本,提高效益,是政策提质增效的内在要求。政策评估可以引导政策走向。政策评估既需要立足国情,同时要借鉴海外有益经验,如日本、韩国、南非政策评估的经验、做法及启示(李志军、李逸飞、王群光,2020)就可供参考。这是从实践层面出发的。结合政策评估理论,加强计量经济学方法在政策评估中的运用(洪永森、汪寿阳,2021),可以让政策评估方法更加科学,让评估结果的应用基础更加牢靠。计量经济学方法与过去强调的绩效评估指数法可以相得益彰,为财政政策的提质增效及转型提供指导。

三、两种视角下的积极财政政策

(一)从体制机制背景来理解积极财政政策

理解积极的财政政策,离不开体制机制背景。中国特色社会主义进入新时代,在全面深化改革背景下,还需要考虑到财政政策与财税体制改革如何相互促进。政策不能导致旧体制的复归,比如积极的财政政策需要扩大支出,支出以项目支出的名义下来,政府手里的资金支配权扩大,这是否导致权力的行政性复归?笔者认为政策不能带来复归的结果。总体来看,财政政策应该更好地促进市场在资源配置中的决定性作用,市场主体增加是重要内容,但重要的是市场主体有没有活力,市场活力是否符合高标准市场体系的要求。同时,要更好地发挥政府作用,政府作用范围与政府效率有关,政府能力与政府治理深度、程度有关,如果政府什么事都包揽,很可能就没有能力做好每一件事,最后会丧失公信力,政府的作用就不能得到更好的发挥。

目前中国所面临的体制机制、背景和过去不一样,比如技术背景。现代经济社会发展离不开技术,技术的掌握是个大问题。近年来,在所谓国家安全的幌子下,一些国家违背自由贸易的精神,成为经济全球化的阻力。在自由贸易受冲击的情况下,“卡脖子”问题亟待解决,这关系到供应链产业链的完整问题。这样的问题已经不是一个国家的问题。一些国家搬起石头砸自己的脚,同样也遇到各种“卡脖子”的问题。卡脖子既可以是技术因素引起的,也可能是原材料等缺乏引起的。^①技术获得的途径一是自己研发,一是借助贸易。自己研发有成本,而且可能失败,研发十次可能只成功一次,对于高技术来说,研发失败率更高。改革开放以来,技术进步有许多是通过贸易和投资方式获得的。但是现在的情形是越来越多地遇到技术不能通过贸易获得的困境,这时就更凸显技术创新的重要性。

(二)从政府和市场关系来理解积极财政政策

我们谈积极的财政政策,要在处理好政府与市场关系中,实现积极的财政政策转型。积极的财

^① 所缺的原材料或物资都可能被视为国家战略物资,这进一步阻碍自由贸易的发展。

政政策实施,应该能换来更加安全的产业链、供应链,能够换来市场活力的更充分释放,能够造就更有效率的政府治理。

科技创新既可能是市场力量造就的,也可能是政府推动的结果。科技创新需要强调政府在科技创新中的作用。如果市场创新实现不了,政府有责任去帮助,这就涉及公共提供与公共生产问题,公共提供是政府出钱,但政府出钱是不是就一定就要公共生产,即一定让国有企业、政府来做吗?还是只要激发市场力量?公共提供也可以对应私人生产。这是一个需要深入探讨的问题。

就基础研究而言,一开始就会遇到有用还是无用的问题,从而陷入经常争论的境地。现在碰到技术难题,理工科特别是工科院校大学比较受重视,技术进步似乎可以立竿见影。可是许多大学有汽车系,但中国汽车制造水平在全球的地位并不高。所以要推动科技创新体制机制改革,做好短期与中长期工作的区分问题。

企业在自主创新方面的作用非常重要,要有市场活力,企业的活力更要激发出来。过去好多人强调政府支持基础研究,但实际上,基础研究对于一个大有前途的企业来说也非常重要,国际上越来越多的大企业投入资源在基础研究,基础研究到技术的应用有时候就那么一步,这时候可能不好区分基础研究、技术研究。技术路线的探索,过去我们关注 VCD、DVD,现在重视数字经济,更多是跟通信技术有关,现在是 5G 时代,5G 有各种各样的问题,比如电耗比较多,以后的 6G、量子通信会怎么样?如果量子技术进入互联网会发生什么样的变化,我们都很难预测。这些问题跟产业链、供应链有关系。还有一个是跟资源有关的问题,有这个技术,如果没有对应资源也是不行的。

四、财政政策的新理论及未来的财政政策

(一) 财政政策的新理论

财政政策新理论的构建,涉及前面所说的财政政策常态化问题,财政政策有扩张、紧缩、中性之分,相机抉择的财政政策未来还会有新的表现吗?扩张、紧缩、中性面临的是一个经济周期,资本主义经济世界从 1825 年开始,8-10 年发生一次危机,经济周期拉的时间越来越长,理论上短、中、长周期,比如 60 年周期,未来还会不会是 60 年?这方面有哪些技术在影响?至于像 1929-1933 年那样的大萧条,现在不会再出现,不会让货币紧缩导致大萧条,这个经验教训已经吸收。但未来货币政策怎么跟财政政策配合可能有很多新的问题。

如果沿着之前的框架进行研究,那么财政政策的运作必然涉及自动稳定器即财政政策作用如何发挥的问题。个人所得税 2020 年占税收收入之比为 7.5%,^①占比较低。如果考虑到个人所得税的累进征收面对国际税收竞争的矛盾问题,累进程度的未来走向也是值得进一步讨论的问题。税收与公平问题和税收与竞争问题交织在一起。如果考虑竞争因素比较多,那么个人所得税的自动稳定器作用就越小。决定自动稳定器作用的还有社会保障支出比例。其占比越高,自动稳定器作用越明显。这些都是传统市场经济宏观财政政策理论框架下讨论的。未来是否有新的问题,还需要立

^① 根据财政部网站(www.mof.gov.cn)的 2020 年财政收支数据计算。

足中国背景进行讨论。西方国家所进行的非传统财政政策实践(王桂娟、林渊,2017),也有许多值得关注之处。

中国有没有可能出现超越这种分析思路的积极财政政策?如果按照市场经济的财政政策的定义,新中国财政政策实施的时间就很短,但实际上中国的财政政策一直在发挥作用。如果把财政政策定义为促进宏观经济稳定的政府收支政策,那么中国一直有财政政策,只是财政政策工具不一样。过去有过企业收入是最主要的财政收入形式的时候,前提是国有经济在国民经济中占的比重很大。实行生产资料公有制,主要解决的是资本主义社会里生产资料私有制和社会化生产的矛盾问题,但是后来推生产资料公有制,并没有完全解决生产力破坏和生产效率问题。社会生产的矛盾以另外一种形式表现出来,这就是计划经济的低效率。中国为此进行计划和市场关系改革的探索,探索到坚持走社会主义市场经济的道路。社会主义市场经济下的积极的财政政策应该是什么样的?结合现在的体制机制和技术的变化,技术进步所带来的的规模经济,中央和地方事权可能还得作进一步调整,未来可能更多的事要由中央政府来做,这里有很多问题值得深入探讨。

(二) 未来中国的财政政策

2008年国际金融危机暴发以来,财政政策在全球受到更多的重视。各国重新思考财政政策问题,但中国所面对的很多问题与西方发达国家不一样。西方国家很长一段时间讨论宏观经济调控时,强调货币政策的作用,但如今货币政策的作用似乎在削弱,而财政政策的作用得到凸显。

我们面对的是财政政策如何更加有效的问题。财政政策作为最重要的一种宏观经济政策,要与货币政策协调配合。在新时代,中国财政金融关系里面有更多的财政金融交汇点,这个交汇点不只是财政政策、货币政策,还有财政作为金融企业的出资人、财政金融机构设置上的联系。比如中央银行,我们也看到很特殊的一面,作为政府组成部分,经费收入是其他收入,这里还有很多很特殊的规定,都是我们在讨论财政政策转型过程中需要讨论的背景。

无论如何,一种政策的有效性必须考虑到可持续性问题。有人说做财政研究的人都在研究财政工作,不研究财政政策,实际上财政政策依托于财政工作,如果不理解财政工作,不理解财政正常运行的态势,那么就无法理解财政政策。财政政策流行的时候对财政政策发言,前提是对它有充分理解。不管怎么说,财政正常运行很重要,财政运行状况用赤字率判断,是不够的。保证财政赤字率低一点比较容易做到,那可能是低水平的财政运行。我们要追求更高水平的财政运行,所以有一个积极平衡的问题。新中国70年财政政策实践里有很多值得我们去研究的。

财政政策可持续涉及财政困难问题,这在2020年表现得最为明显,困难有短期、中长期之分,有全局和局部之分,有些地方财政确实比较困难。财政困难是财政风险的体现,我们要理解财政风险,面对财政风险,不能得过且过。一个县、一个地区的财政风险没防范好,就可能酿成更大风险,这都是要讨论的问题。特别是地方债、地方隐性债。

目前最直接的是解决眼前问题,另外,要在发展中解决问题,增长的重要性是毋庸置疑的,如果地方政府有很多债,只要不发展,不增长,那么无论如何都是解决不了问题的。关于地方政府债务,这里还有一个增量问题。同一类问题不能重复出现。地方债存量问题要化解,存量大会意味着仅用增加未来收入是解决不了的,必须考虑存量转化为收入来解决问题的思路,因此要构建政府综合财务报告体系,特别是政府资产负债表,^①地方政府资产必须要在解决地方债务风险问题中发挥

作用。这里还有资产的流动性的问题，即资产如何变现问题，这是治理的问题，总体思路是存量问题需要通过盘活存量来解决。

对于未来的财政政策，这里简单作一个展望。从财政科学研究角度来说，可能需要去探索新的财政政策理论，但是新的财政政策理论并不是把旧的东西全部推倒，很多是要继承和发展的。对财政政策来说，要通过扩张、紧缩，围绕财政工作来谈，比如财政工作如何服务党和国家事业的全局。财政是国家治理的基础和重要支柱。根据国务院政府工作报告，2021 年的经济增长率设定在 6% 以上。6% 的增长率是不简单的，毕竟中国的年度 GDP 已经超过 100 万亿元。但更要注意的是，虽然经济增长率 6% 是可以实现的目标，而且 2021 年经济增长率可能更高，但不要认为经济增长就会自然而然地到来。这里更重要的是把市场活力激发出来，2020 年中国财政收入质量最好的省份，按照财政部的口径来算，税收收入占比最高的是浙江，达 85% 以上。达到 80% 以上的仅有几个省份。^② 所以这里面市场活力最重要，研究积极的财政政策在经济恢复上的作用及可持续性问题，这些都需要综合考虑。

五、结 语

积极财政政策的可持续性和转型问题研究不能就事论事，而需要从更一般的财政可持续性、财政政策空间出发，从一般的财政政策转型出发，构建更一般的立足国情，同时借鉴海外经验的政策评估理论框架。未来财政政策的选择，更需要立足社会主义市场经济体制的国情，构建符合中国国情的财政政策理论指导。未来的世界只会是更加开放的世界，财政政策的选择需要有更广阔的全球视野。

参考文献

- [1] 高培勇. 构建新发展格局背景下的财政安全考量[J]. 经济纵横, 2020 年第 10 期.
- [2] 何代欣. 积极财政政策应对疫情冲击及经济波动的定位与策略[J]. 财政科学, 2020 年第 3 期.
- [3] 洪永森, 汪寿阳. 大数据革命和经济学研究范式与研究方法[J]. 财经智库, 2021 年第 1 期.
- [4] 李志军, 李逸飞, 王群光. 日本、韩国、南非政策评估的经验、做法及启示[J]. 财经智库, 2020 年第 6 期.
- [5] 王桂娟, 林渊. 浅议非传统财政政策[J]. 财政科学, 2017 年第 5 期.
- [6] 项怀诚. 我国财税改革十年回顾与思考[J]. 财经研究, 2001 年第 6 期.
- [7] 杨志勇, 张斌, 汤林圉. 中国政府资产负债表 2019[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2020 年版.
- [8] 杨志勇. 新中国财政政策 70 年[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2020 年版.
- [9] 《朱镕基讲话实录》编辑组编. 朱镕基讲话实录, 第一卷至第四卷[M]. 北京: 人民出版社, 2011 年版.

(下转第 26 页)

① 作者一直强调讨论财政可持续不能脱离中国政府拥有大量国有资产、国有经济、国有资源的现实。政府资产可以对冲负债风险。为此，作者研究团队长期跟踪中国政府资产负债表问题研究，参见杨志勇、张斌(2019)。

② 根据各省公布的预算报告所提供的数据计算。

Synchronization Between Public Finance Reform and Economic Development

——China Public Finance Future in the 14th Five-year Period and 2021 Positive Public Finance Policy Explanation

Feng Qiaobin

Abstract: the foundation of public finance income and tax resource distribution of China will have continuous change in the 14th five-year period. There are some positive factors contributing economic increase, these are increase in citizen's income, consumption, service sector, expenditure etc. On the other hand, there are quite a few risks. These risks include lower income increasing rate, increase in expenditure demand, expanding of debt. Fiscal sustainability is facing more and more pressure. The article believes that the reform of fiscal and tax system should be synchronized with economic development trend, presents some suggestion to keep public finance sustainable. It also explains 2021 public finance policies.

Key words: Public Finance Security; Function Public Finance; Public Finance Performance; Public Finance Integration

作者单位：国务院发展研究中心宏观经济研究部

（责任编辑：李利华）

（上接第 20 页）

Transformation and Sustainability of Positive Public Finance

Yang Zhiyong

Abstract: In recent years, China continues large-size tax and fee reduction policy, macro-tax burden continually decreases, the society concerns the sustainability of positive public finance policy. Is it capable to continue, where will it go? As part of macro-economic policy, any type of public finance policy can't keep the same forever. How to understand positive public finance policy? How to help it sustainable? How to help it play a more effective role? The article tries to give these issues a primary answer, and estimates future public finance policy as well as the development of public finance policy and theory.

Key words: Public Finance Policy; Positive Public Policy; Marco-economic Policy; Public Finance Sustainability; Public Finance Policy Space

作者单位：中国社会科学院财经战略研究院

（责任编辑：董丽娟）