

稳中求进的积极财政政策及 未来财政政策选择

杨志勇

(中国社会科学院,北京 100732)

内容提要:2022年,我国继续实施积极的财政政策,这是稳字当头、稳中求进的需要。本文对从2008年开始的积极财政政策的发展演变作了简要概括,即从应对金融危机到推动高质量发展,稳中求进的主基调没有变化。积极财政政策的具体措施在不断优化,减税降费政策从结构性减税到减税降费,从大规模减税降费到减税退税;为适应大规模减税降费的需要,政府财力统筹也得到强调。适应疫情防控需要,积极财政政策在力度和方向上都作出相应的调整。需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力下,积极财政政策效能的提升要靠财政投资的落实和市场活力的释放。

关键词:积极财政政策 高质量发展 货币政策 减税降费 宏观经济调控

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)02-0019-06

2022年经济工作的主基调是稳字当头、稳中求进,这就要求继续实施积极的财政政策。本轮积极财政政策始于2008年,14年来的财政政策有共同点,也有不同点。共同点在于财政政策都是积极的,都是扩张性的。不同点在于财政政策的扩张程度不一样,政策工具选择的侧重点不一样。^①结合本轮积极财政政策的优化分析,对2022年积极财政政策的实施当有启示意义,对未来财政政策乃至宏观经济政策选择也有参考价值。

一、积极财政政策:从应对金融危机到推动高质量发展

2008年以来的积极财政政策总体上看,一直贯穿稳中求进的主基调。从最初的应对金融危机到推

动高质量发展,均体现了稳中求进的要求。

(一)应对国际金融危机

2008年国际金融危机的爆发,引发世界经济衰退的担忧,各国纷纷出台政策加以应对,我国也因此出台4万亿元的经济刺激计划,积极财政政策重新启动。关于4万亿元的经济刺激计划,一直存在争议。但事实上正是因为这一经济刺激计划的出台,市场对中国经济的不确定性预期迅速消除。仅凭此一点,政策的价值就可以充分肯定。在经济面对较大不确定性的条件下,信心胜过黄金。稳经济在很大程度上靠稳预期,经济稳定的预期比什么都重要。

2008年积极财政政策的出台,一方面说明财政政策需要因时因势而变,另一方面说明开放经济条

[收稿日期]2022-02-10

[作者简介]杨志勇,财经战略研究院副院长、研究员,研究方向为财税理论、比较税制、中国经济改革等。

① 2012-2019年的积极财政政策的相关介绍参见杨志勇(2020)。

件下,一国财政政策的选择要充分考虑国际经济因素。从理论上讲,财政政策和货币政策都是短期经济政策,旨在应对宏观经济形势的短期变化,促进经济稳定增长。因此,只要经济形势发生根本性变化,宏观经济政策就必须作相应的改变,财政政策从稳健到积极的转型正是在经济形势变化的背景下进行的。

(二)推动高质量发展

本轮积极财政政策在实施中不断优化,从年度调节、周期性调节走向跨周期调节,这是宏观经济稳定的需要。财政政策的选择本来就与经济周期有密切的关系。逆经济周期而作,不可能只是按照某一特定年度的经济形势实施财政政策。周期性平衡理论提出之后,财政政策可以不用追求某一特定年度的财政平衡,而是实现周期性平衡。但在现实经济中,一国甚至在很长一段时间内都不能实现财政平衡,但经济总体上看是稳定的。跨周期调节可以更好地对接不同经济周期宏观经济调控的需要,与逆周期调节相互补充,共同促进宏观经济的稳定。^①这对财政政策调控方向的把握提出了更高的要求。

立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,推动高质量发展,需要积极财政政策在稳经济上发挥重要作用。2022年,我国经济增长目标确定为5.5%左右,这是一个经过努力才可以实现的目标。2021年我国国内生产总值(GDP)达到114万亿元,同比增长8.1%。^②在这样基数上,实现5.5%的经济增长并不容易,特别是考虑到疫情防控的不确定性、国际经贸摩擦、俄乌冲突等因素,更增添了经济增长目标实现的难度。高质量发展不仅仅需要经济总量的增长,而且还要求更加重视质量的提升,以更好地贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。这需要在政策落实中不能只关注经济增长指标,要特别注重政策不走样。

二、减税降费政策不断优化的积极财政政策

减税降费政策在不断变化中进行优化,适应了不同年份宏观经济形势变化的需要。

(一)减税降费政策的优化

2008年以来,积极财政政策的实施方式在不断变化,从结构性减税到减税降费,从大规模减税降费到减税退税,不同年份对减税降费的不同表述背后,体现的是政策工具的优化。

减税属于扩张性财政政策,但结构性减税是有减有增的政策,其中含有减税的内容,也有增税的内容。尽管在现实中曾有结构性减税是否属于全面减税的争议,但从财政政策总量来看,这一政策属于积极财政政策没有什么疑义。2012年营改增启动,增值税改革与减税同步进行。营改增改革要求不提高税负,从最初强调不增加企业税负到不增加行业税负,改革方案也在不断优化。2017年之后我国更是大规模的减税降费,而当增值税税率下调之后,特别是增值税税率从2019年4月1日起,原适用16%的税率调整为13%,原适用10%的调整为9%,减税无论从形式到实质都不再有争议。

2017年—2020年,新增减税降费规模逐年扩大,2021年略有压缩,2022年又将恢复较大规模的减税降费。2017年超过1万亿元,2018年约1.3万亿元,2019年超过2.3万亿元,2020年超过2.5万亿元。2021年新增减税降费约1.1万亿元,表面上看规模相对较小,但这是在巨额减税降费基础上的新增减税降费,积极财政政策的力度并不小。2022年将减税退税约2.5万亿元,仅退税就有1.5万亿元,可见退税在其中的份量。

减税降费的侧重点也在不断发生变化。减税降费有普惠性的,如增值税降低税率,各行业均会受益;有针对特定市场主体的,如对小微企业的减税。减税降费有针对不同具体政策目标所进行的,如鼓励科技创新的研发支出加计扣除,又如为促进就业对小微企业采取的各种优惠政策。减税降费政策有阶段性的,如社会保险费的特定时段减免;也有制

^①关于跨周期调节的必要性与做法,可参见王立勇(2021)。

^②国家统计局,中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报,2022年2月28日,国家统计局网站(http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/20220227_1827960.html)。

度性的,如个人所得税改革所带来的减税。不同方式的减税降费旨在更有针对性地发挥政策作用。同时,减税降费最为成功的一个地方就在于让减税政策与税制改革有机协调起来。

(二)政府财力统筹

大规模减税降费在考验财政的承受力。一方面经济恢复活力需要财政“真金白银”的让与,另一方面财政运行也需要充分的资金。财政赤字率提高的同时,政府财力统筹进一步加强。统筹包括两个层面:第一,一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算四本预算之间的财力统筹。社会保险基金预算从一般公共预算转入资金,而不能为一般公共预算提供财力。目前,社会保险基金预算收入中约2万亿元来自财政拨款(一般公共预算资金),若扣除这部分收入,社会保险基金预算就收不抵支。能为一般公共预算提供财力的是政府性基金预算和国有资本经营预算。而且,政府财力统筹不一定就非得通过资金的转入转出来实现。不同预算的同一方向运作,也可以形成合力,推进积极财政政策的落实。例如,政府性基金预算收入中来自专项债券发行的收入,与一般公共预算资金一样,只要支出形成实物工作量,就可以让积极财政政策效果得到释放。

第二,一般公共预算内部的财力统筹。预算不能按照计划执行所留下来的结转结余资金,以及不同用途资金都可通过统筹的方式加以利用。政府财力的统筹既是积极财政政策实施的要求,同时又适应财政制度改革的需要。要让财政作为国家治理的基础和重要支柱的定位得到体现,就必须进一步提高财政制度运行效率,而这要求改革财政制度,实现财政制度的现代化。政府财力统筹在解决眼前问题的同时,也是在建立一套可行的政府资金调配制度。

政府财力统筹,既有一次性的,也有持续进行性的,这都需要制度保障。2021年,中央银行上缴中央财政历年积存利润,就是在制度规范的前提下进行的。中国人民银行法对利润上缴早有规定。积存利润上缴之后,未来年份可能上缴的利润就只主要对应于当年的利润。需要注意的是,上缴利润与亏

损补贴是权利和义务的对应关系。中央银行有利润,需要上缴中央财政;中央银行亏损,就可能需要中央财政的补贴。因此,2021年可以筹措到财力,在2022年及以后就有一定的不确定性。从国际经验来看,中央银行的利润包括两大块,一是铸币税收入,即发行货币的收入,这笔收入应全额上缴中央财政。这部分收入是早涝保收的。二是业务收入,即中央银行经营各种业务所赚的利润。这些业务可能获得利润,也可能亏损。一次性筹措政府财力的方式,还包括拍卖政府资产,主要是地方政府资产。地方债风险问题一直受到关注,主要是担心地方债风险引发金融风险和地方财政危机。这也是政府统筹财力需要重点考虑的事项之一。

三、适应疫情防控需要的积极财政政策

积极财政政策旨在促进宏观经济稳定。自2019年底新冠疫情暴发以来,疫情防控、中美贸易摩擦等导致国内外经济环境日益复杂,经济下行压力加大,积极财政政策持续发挥作用。疫情防控背景下的积极财政政策,从总量上看,应对疫情的财政政策与一般的应对经济下行的并没有什么差别,疫情只不过增加了积极财政政策实施的难度。在结构上,积极财政政策要有针对性地帮助受疫情影响较多的市场主体,财政政策多了应对疫情的内容,在减税降费和财政支出上都是如此。对疫情防控有利的,积极财政政策就要努力去支持。疫情在导致财政收入下滑的同时要求财政支出的扩张,这就直接导致财政赤字率的大幅上升。2020年,财政赤字率设定为3.6%以上这样一个上不封顶的区间,主要是因为疫情的不确定性所致,既不清楚疫情对经济增长的影响程度,也不清楚疫情对财政收入的冲击程度。财政赤字率设定在较高水平上,支持了财政收支的正常运行,同时让我国经济成为当年世界主要经济体中唯一保持正增长的,但当年财政收入是改革开放以来第一次负增长。大规模减税降费导致本来就受经济下行影响的财政收入进一步下滑。随着疫情防控进入常态化阶段,疫情所带来的不确定性在减少,但仍然面临严峻挑战,特别是新冠病毒的

变异让疫情防控难度进一步提升,大大增加了稳增长的压力。

疫情的出现,让整个社会重新思考公共卫生服务的短板,补短板势必增加公共卫生领域的支出。疫情也让医疗科研支出增加,疫情防控直接增加医疗卫生支出,这都是必要的。新冠疫情肆虐,给人类社会带来了严峻的挑战。认识病毒,认识新冠疫情,掌握相关规律,并不是容易做到的。财政支出并不等于经济效益和社会效益,财政支出的有效性才可能带来相应的收益。从生命救治来看,生命是无价的,为了挽救生命,再多的代价也是应该的。关键是资源的有限性,决定了资源配置必须权衡取舍,即使配置在医疗卫生领域的财政资源,也需要区分轻重缓急,有所取舍。这也让积极财政政策的后评价多了一方面新内容。

疫情防控常态化下,经济增长的方式发生了变化,数字经济以更快的速度嫁接传统经济,同时数字经济自身也得到了迅猛的发展。统筹疫情防控和经济发展,成为积极财政政策实施中必须关注的重点。疫情冲击下,人们的消费理念以及生活方式也在发生变化。市场主体应对疫情带来的挑战,只能顺应新变化,积极财政政策的实施同样如此,必须适应市场主体的新变化才能真正发挥作用。

四、落实财政投资与释放市场活力并举的积极财政政策

积极财政政策还包括扩大支出的内容,其中包括扩大财政投资。财政投资要有效发挥作用,就必须落实,让项目能够落地。积极财政政策效能的提升,更要靠市场活力的释放,这是更为根本的问题。

(一)落实财政投资

财政政策作用过程势必涉及政府与市场关系。对于政府的经济作用,不同国家有不同国家的理解。在市场经济条件下,市场在资源配置中决定性作用的发挥没有争议,但具体怎么发挥作用也有不同看法。关于政府经济作用的担心是政府控制经济,抑制市场作用,或者行政性审批体制的全面复

归。市场作用的焦点是如何让市场活力得到充分释放。

在社会主义市场经济条件下,这还涉及国有经济如何发挥作用以及非公有制经济的发展问题,这样财政政策的选择问题就转换成经济政策选择和经济体制改革的混合问题。这一问题在全面深化改革尚未完成的今天,仍然存在。一个典型的例子就是专项债问题。

地方专项债券发行规模确定之后,地方政府在债券发行之后,资金到位,财政政策效果还没有呈现。2022年地方专项债券计划发行3.65万亿元,规模与2021年持平。为保持年度经济稳定,2021年地方专项债券发行主要在下半年和第四季度,这样,2022年地方政府可用的专项债券资金远不止3.65万亿元。这样的地方债发行力度不可谓不大。关键的是筹集到的资金要花出去,要有效地花出去。这是一个公共投资项目效益评价问题。在项目启动之前,投资项目应有可行性评价;在项目竣工之后,投资项目还要有后评价机制。影响地方专项债效果的主要问题就在项目上。资金到位,但项目未到位,即资金等项目,这就造成资金的浪费,进而影响积极财政政策的效果。如果项目只是未及时到位,那么积极财政政策的效果只是打了一定折扣。现实中有些项目根本就无法到位,那么资金就无法用出去,结果是对应的项目效益无法实现。有些项目经过努力是可以到位的,但由于具体决策者缺少应有的担当,项目拖延或无法实施,这种状况无疑需要得到纠正。有些地方需要资金的项目不止一个,但这样的项目得不到资金,而资金到了无法实施的项目那里。对于这种情况,在地方政府层面,应该有合理的调整办法,进行必要的资金统筹利用。有的抱怨资源规划部门、环境保护部门过于严格,导致项目未能启动,这需要厘清事实。触碰资源规划红线、环保红线的项目,无论如何都不应该启动。就具体操作而言,项目的具体规划标准、环境保护标准的设定应与经济发展水平相适应,与当地实际情况相适应,务实解决问题才是正道。

（二）释放市场活力

积极财政政策要提升效能,仅靠公共投资项目是不够的。更重要的是市场主体必须在积极财政政策的指引下动起来,释放活力。靠专项债券支持的公共投资项目应该是收益可以覆盖成本的项目。现实中,即使是已经启动的专项债券项目,也有相当比例无法做到收益覆盖成本。从短期来看,项目启动,积极财政政策的效应得到体现,但从中长期来看,其可持续性都成问题。可持续性需要财政另外注资。这样,经济稳定增长不可能长期依靠财政投资。况且,财政投资本身的资金来源也是市场,如果市场不能提供充足的资金,那么财政可持续性就会受影响,不要说财政投资,就是正常的财政运行都可能受影响。

财政政策要发挥财政投资“四两拨千斤”的作用,就必须在公共投资与民间投资的对接互补上下功夫。市场上包括民间投资在内的各类投资,首先是在利润的引导下进行的。市场投资没有利润,投资就不会进行,这是最基本的原则。有的投资项目短期内可能亏损,但投资者还是愿意投资,是因为投资从中长期来看是有前途的,这个前途包括项目盈利,也包括新投资者可能的溢价投资和收购等。

影响市场活力,特别是民间资本和其他资本主体投资的重要因素,除了市场自身因素以外,还包括体制因素和政策因素。改革开放以来,我国经济快速增长的背后是中国成功解决了投资安全预期问题,对应的就是体制性和政策性因素。经济体制方面,解决了投资领域问题,民间资本和其他资本可以进入的投资领域越来越多;解决了资本来去自由问题,外资担心资本进入之后不能汇出的问题得到解决;解决了资本安全问题,非公有制经济的资本不会被国有化。同时,市场的开放以及超大的国内市场,让投资者有利可图,从而吸引了民间资本,吸引了外资的流入。如今,这些有利于资本发展的体制性因素和政策性因素都在,而且在很多方面都比改革开放初期要好,特别是市场基础得到夯实,

市场交易成本大幅度下降,可以促进资本盈利预期的形成。同时,部分领域投资政策的不确定性,产业公共规制的不确定性,令部分投资者裹足不前,一旦这样的预期传染效应形成,会严重影响市场活力的激发。

稳中求进,需要从各个方面消除投资的不良预期。预期偏弱问题的解决,要特别注意预期在不同市场主体的传染性问题。只有不断优化营商环境,逐一解决投资遇到的问题,让市场主体吃下定心丸,愿意去承受本来该承担的市场风险,并因此获得合理的投资回报率,预期才可能真正得到改善。市场主体的感受是至关重要的,^①积极财政政策的有效性必须通过市场主体的感受传递。这就要求政策的实施,必须紧盯市场主体,并适时进行优化。

释放市场活力还需要进一步扩大居民消费。一方面,居民消费在升级换代,需要有相应的供给才能够满足,这对改善供给提出了要求。供给侧结构性改革以及市场引导的供给改善,都有助于消费需求的满足;另一方面,居民消费最终依靠可支配收入。就业之于居民收入的重要性不言而喻。实现共同富裕也必须靠更多的就业机会,靠高质量就业。积极财政政策在保就业、稳就业、保市场主体等诸多方面都可以发挥作用,这有助于促进充分就业。政府在教育、医疗卫生、养老、住房等提供的保障,也可以间接增加居民可支配收入。对于一些养老保险基金收不抵支的地方来说,社会保险基金的统筹和财政补贴,可以保障养老金的发放,不仅可以直接保障领取养老金的老年人消费,而且对于还在工作的人来说,可以形成未来稳定的收入预期,从而可以安心消费。

五、对未来财政政策选择的思考

财政政策的选择必须建立在对财政政策作用认识的基础上。只有准备把握财政政策运行规律,才可能对财政政策作出正确的选择。积极财政政策最终会随着宏观经济形势的转变而转型,但财政政策和货币政策的协调配合是宏观经济调控永恒的

^①关于市场主体在新发展阶段的重要性,参见高培勇(2021)。

主题。

(一)关于财政政策的作用的认识

在20世纪70年代,西方经济停滞和通货膨胀(“滞胀”)同时出现之后,在经济政策目标的选择上,通货膨胀和就业难以进行权衡取舍,结果是宏观经济调控更加强调货币政策的作用,而忽略财政政策。在西方国家,这还有一个重要原因,财政政策的实施,特别是相机抉择的财政政策,有不少程序需要通过立法机构,冗长的立法过程,很容易让财政政策时滞问题更加突出,从而错过政策实施的好时机。宏观经济调控单方面强调货币政策的作用而忽略财政政策的做法,在实践中并没有解决宏观经济稳定问题,货币政策同样有很大的局限性。财政政策真就不能发挥作用吗?实践中财政政策也一直没有停止实施,同时,学术界也在反思财政政策的作用,特别是21世纪以来,财政政策的作用重新得到学术界重视。这种重视是理论和实践相互作用的结果。但是关于财政政策如何有效发挥作用,仍然有很多争议。这主要是政府与市场的关系如何处理问题,关键是市场作用可能受影响。坚持市场有效与政府有为的有机结合,坚持市场在资源配置中的决定性作用,政府与市场的关系就能得到很好的处理,财政政策的实施只会让经济更稳定。

未来财政政策有内在的变化需求。任何一个国家不可能长期持续实行大规模的扩张性财政政策。财政的可持续性本身就是一个问题。长期大规模扩张意味着赤字率上升和债台高筑,即使公债可以发行出去,但“挤出效应”可能导致市场利率上升,不利于市场有效运行。宏观经济政策从根本上说就是为市场运行提供推力,而不能全面取代市场机制。市场治理效率的提升仍然是绕不过去的任务。

(二)进一步改善财政政策和货币政策的协调关系

财政政策和货币政策在不同经济背景下,作用

的程度和作用的方式不同,但稳经济更需要的是二者的协调配合,^①而不是偏袒其中的任何一方。积极的财政政策与稳健的货币政策在宏观经济稳定目标上是一致的。“六稳”“六保”任务的落实同样需要财政政策和货币政策共同发挥作用。完善宏观经济治理体制,需要构建适合中国实际的现代财政金融体制。这里有许多需要进一步探索之处,如财政赤字的货币化、中央银行的独立性等问题在不同时期可能以不同方式表现出来。新中国货币政策框架选择的历程对此当有启示。^②数字经济的加速发展,让全国统一市场以更不一样的方式重新组织。基于数字技术的平台经济发展,让竞争和垄断的界定有了新内涵,市场组织的变化呼唤相应的宏观经济调控体制,这也会对财政政策、货币政策以及财政政策和货币政策的协调提出新要求。

开放经济条件下,宏观经济稳定不能只考虑一国经济自身的情况,还需要与其他国家进行协调,财政政策和货币政策的国际协调本身就是一个难题,这势必增加一国内部财政政策和货币政策协调的复杂性。政策协调不见得就必须方向相同,但政策选择方向不同势必面临诸多困难。世界正面临百年未有之大变局,全球政治的不确定性,更是增添了财政政策选择的困难。这对财政政策研究提出了更高要求,即结合国际关系理论深入研究财政政策新问题。

参考文献:

- [1] 高培勇.进入新发展阶段的市场主体[J].财经智库,2021(6).
- [2] 何德旭,冯明.新中国货币政策框架70年:变迁与转型[J].财贸经济,2019(9).
- [3] 贾康,苏京春.论中国财政政策与货币政策的协调配合[J].地方财政研究,2021(2).
- [4] 王立勇.如何理解宏观政策跨周期调节[N].光明日报,2021-8-10.
- [5] 杨志勇.新中国财政政策70年[M].中国财政经济出版社,2020.
- [6] 周波,王英家.中国财政货币政策调控:历史述评与取向展望[J].财经智库,2017(2).

【责任编辑 成丹】

^①财政政策和货币政策关系的相关历史评述,参见贾康、苏京春(2021);周波、王海英(2017)。

^②参见何德旭、冯明(2019)。