

论中国财政政策与货币政策的 协调配合

贾 康¹ 苏京春²

(1.华夏新供给经济学研究院,北京 100190;2.中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:随着 COVID-19 疫情爆发,国内外形势已发生极大变化,加之我国宏观经济在此前便开始步入“新常态”,随着不断逼近上中等收入阶段与高收入阶段的分界线,经济增速继续放缓,经济可持续性更加呼唤经济高质量发展,于是,财政政策与货币政策的协调配合也随之面临新的挑战。我国财政政策与货币政策的协调配合,可依次从紧密联系、联动领域、不同调节范围及侧重点四个维度来观察。财政政策在与货币政策实现协调配合的过程当中,其功能分野各有所长,货币政策在总量调节方面作用突出,而侧重供给侧的结构性改革则要求财政政策更多发挥作用。我国自 1992 年以来,财政政策与货币政策协调配合历经五个阶段,亚洲金融危机时两大政策双松促增长,而引领经济“新常态”时两大政策一松一稳防风险助转型。当下,我国财政政策与货币政策协调配合应当特别注重政策工具所依托的制度建设逻辑,加入应对新冠疫情与“六稳”、“六保”等考虑,在供给侧结构性改革主线上推进现代国家治理进程中,需注重从“逆周期”演化为“跨周期”宏观调控目标的调控机制优化。

关键词:财政政策 货币政策 协调配合 结构性改革

中图分类号:F202 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)02-0039-14

一、引言:宏观调控的理论、实践与发展

西方宏观经济学发端于 1936 年约翰·梅纳德·凯恩斯的《就业、利息与货币通论》,尤其是关于“边际消费倾向递减规律”、“资本边际效率递减规律”和“流动偏好规律”的论述,揭示了有效需求不足倾向的成因。凯恩斯主张在经济萧条和经济危机时,通过推行赤字财政,即减税和增加政府公共投资来熨平经济波动。这种我们当下已然非常熟悉的“逆

周期”宏观调控,实际上就是以货币政策和财政政策为宏观调控主要手段,运用两者协调配合的机制,来完成根据市场运行状况所判定的宏观调控动作与任务。总体看,经济过热时,宏观调控目标应落在为经济发展降温,货币政策方面要求中央银行紧缩银根,财政政策方面也可实行紧缩政策。若宏观调控的目标须转为反向,那么货币政策方面便是中央银行放松银根,财政政策方面也可实行宽松政策,从而达到刺激和扩张总需求的效果。诚然,在任

[收稿日期]2020-12-24

[作者简介]贾康,院长(原财政部财政科学研究所所长),财政部中国财政科学研究院研究员、博士生导师,经济学博士,研究方向为财政理论与政策;苏京春(通讯作者),副研究员、硕士生导师,对外经济贸易大学开放经济与公共财政研究中心首席研究员,经济学博士,研究方向为财政理论与政策。

何经济体的经济运行实践当中,货币政策与财政政策之间的搭配,都绝非如上述理论研讨所得结论那样简单,而是必须面对现实中各种因素的制约,根据时下宏观经济运转各个方面条件的许可程度,来选择两大调控政策的最佳组合。与此同时,两大调控政策的选择,也不仅仅停留于短期刺激或收缩的考虑,而需要辅之以一些更丰富的内容,寻求协调配合中与相关政策意图的协调性与一致性。在宏观经济运行实践中去观察两大政策的搭配,可总结出“一松一紧”、“双松”以及“双紧”等不同协调配合形式。

二战后,随着宏观经济学兴起,凯恩斯学派内的不少代表人物都曾对财政政策与货币政策协调配合贡献过影响深远的理论思想。其中包括补偿性财政政策与货币政策(即政府主动根据经济状态反向调节的一种政策),即强调长期财政政策的实施应当是补偿政策的性质(Hansen, 1992),并且运用“国民生产总值”和“充分就业预算”等概念(Tobbin 和 Okun, 1980)阐明财政政策在长期内观察,其目标和水平应当与充分就业增长相适应,当实际总产量小于潜在总产量时,就应当利用“松”的两大政策来刺激有效需求,推动充分就业的实现,而不是在经济萧条出现之后,才实施扩张性宏观调控。

从美国宏观调控实践看,罗斯福政府出台“新政”针对 1929 年-1933 年“大萧条”采取的一系列扩张性政策,总体上取得了成功,但其也开启了美国长期的财政赤字问题,实际上在一定程度上挤占了未来宏观调控的空间。杜鲁门政府采用补偿性财政政策思路推出的紧缩性货币政策,则引发了 1949 年经济危机,而后又通过提高福利与减税并举的扩张性财政政策提振经济,才得以刺激经济使之重新繁荣。到了艾森豪威尔政府时期,面对 1957 年-1958 年又一次发生经济衰退,不得不再次采用扩大政府支出为主的扩张性财政政策,财政赤字在 1959 年创新高(120 亿美元)。肯尼迪政府则在应对 20 世纪 60 年代的经济萧条时果断采取了增长性赤字财

政政策和刺激性减税政策,其相关政策措施在约翰逊政府得以延续,再加上尼克松政府、福特政府和卡特政府多轮采取的扩张性财政政策,美国宏观经济陷入“滞胀”泥潭。实际上,在肯尼迪政府时期,美国宏观经济层面所表现出的通货膨胀率并不高,但是在新一轮又新一轮宏观宽松后,滞胀于 70 年代成为梦魇,宏观调控一度不知应该何去何从。直到 80 年代里根政府推出供给主义,通过减税来对市场主体和个体减负,从而达到刺激宏观经济增长的目标,才化解了滞胀局面。然而通盘看待,虽然学界有声音认为美国 90 年代宏观经济的繁荣与 80 年代推行的供给主义长期效应相关,但是减税等措施最终还是表现为继续扩大了财政赤字来缓解经济低迷,赤字数额远远超越了历届美国政府赤字水平。直到 90 年代克林顿政府推出具有突出“结构性调整”特征的宏观调控政策之后,短期经济刺激和长期公共投资双管齐下,引出赤字降低、就业增加的经济持续增长,美国宏观经济调控才再次显现获有共识的成效。

我国较明确地以财政政策与货币政策协调配合实现宏观调控的时间起点,比世界其他国家要晚,自 20 世纪 90 年代确立市场经济“间接调控”框架后方开始起步,但很快便发挥出重大作用。二十余年以来,我国已在财政政策与货币政策协调配合方面积累了较丰富的经验,这一历程总结看来,当然并非一帆风顺,但正面效果已通过我国长期较稳定的宏观经济增长得以反映。然而,随着 COVID-19 疫情爆发,国内外形势已发生极大变化,加之我国宏观经济在此前便开始步入“新常态”,随着不断逼近上中等收入阶段与高收入阶段的分界线,经济增速继续放缓,经济可持续性更加呼唤经济高质量发展,财政政策与货币政策的协调配合,也随之面临新的挑战。鉴于此,我们认为,一方面十分有必要对我国财政政策与货币政策协调配合的实践进行总结,另一方面更加有必要对我国当下财政政策与货币政策协调配合的新变化进行探讨。

二、财政政策与货币政策协调配合的四个维度

作为宏观调控的两大手段,财政政策和货币政策之间,必然具有深入而普遍的联系。结合经济理论,比较西方发达国家宏观调控实践,回观我国宏观调控进程中财政政策与货币政策协调配合,可依次从紧密联系、联动领域、不同调节范围及侧重点等四个维度进行梳理与考察。

(一)两大政策协调配合的紧密联系

财政政策基于现代财政制度自行实施调控、货币政策基于现代中央银行制度自行实施调控,再加上两大政策多方协调配合,都是为了当期宏观经济调控总目标的实现:两大政策调控以及相互之间的协调配合,都是对经济社会运行中总需求和总供给互动形成的资金总量和结构,基于寻求货币流通中币值稳定的前提,消除运转中的不协调、不平衡;两大政策协调配合的合力,也在于指向动态促进宏观经济平衡以及国民经济总体结构的改善,从而由内而外提升经济社会发展的质量,在短期与中长期相结合中,将宏观基本面推向一个多维协调适应的更高质量、更高水平的发展状态上去。

财政政策与货币政策之间的紧密联系又不仅于此。两者之间除了具有目标上的一致性,而且还具有政策手段层面的互补性和政策传导机制的互动性。所谓政策手段层面的互补性,是指两者政策手段或者与之相连的相关机制的效能发挥,通常需要在财政政策或货币政策进行政策调控的过程中,辅以另外一种政策手段来加以配合策应。所谓政策传导机制的互动性,则主要是指在经济社会总资金流转的运行层面来观察,无论是财政政策还是货币政策,都可以直接对经济社会总资金产生影响,那么也就必然会基于此而使两者产生互动联系,但需再加入财政政策与货币政策多样化、多层次、涉及多主体等维度的认识,两者间所产生的互动性,自然绝非是简明清晰的,而是错综复杂并伴有千丝万

缕的连锁反应了。

(二)两大政策在协调配合中的联动领域

如上所述,财政政策与货币政策通过对经济社会总资金运行产生作用而紧密联系在一起,使得协调配合具有必要性与重要性。将此处所说经济社会总资金流转运行具体观之,可发现,两大政策直观的“结合部”式的联动领域,至少存在有国债、财政存款和外汇储备三个领域。第一,国债领域是财政政策和货币政策协调配合的一个最基本的联动领域。一方面,国债可以作为弥补财政赤字的重要手段;另一方面,国债规模的扩大或者缩小,是财政政策实现扩张或者紧缩目标的一个重要工具,而这种扩张或收缩效应,必然内在于货币政策放在其调控对象首位的经济总量和“流动性”总规模之中。国债会进入二级市场,再加上国债本身具有风险更低但流动性更高的突出特征,显然会成为能够收放基础货币从而调控“流动性”的重要载体,通过相关体制机制安排,央行能够以回购以及逆回购的具体操作,来通过国债实现调控的目标。第二,我国财政政策与货币政策之间协调配合联通,还有另外一个重要的领域,那就是财政存款。考虑到我国的财政性存款作为社会总资金的组成部分,其规模往往呈现出季节性的较大波动,便必然构成全社会“流动性”中的一个往往举足轻重的影响因子,为中央银行货币政策与代理(经理)国库的操作带来关联因素。第三,我国财政政策与货币政策之间协调配合的联通还体现在外汇储备方面。2000年以后,我国贸易顺差积累更为明显,外汇储备也作为国家资产的重要组成部分而随之规模不断增加。也正因如此,中央银行可以将外汇占款作为一种投放基础货币的重要方式。实际上,就我国情况来看,我国外汇储备在一定程度上存在供给大于需求的现象,而要保存这一超额的外汇储备,势必要求中央银行通过更多相关政策工具在流动性等方面进行对冲。这种被动式的货币投放使我国货币政策的制定和操作在一定程度上增加了难度。而与此同时,外汇储备资产变

动中的不可控性与波动性,以及相关应考虑的主观作为,也对我国财政政策与货币政策的宏观管理同时构成挑战。

(三) 两大政策在协调配合中的不同调节范围

财政政策与货币政策虽然一方面具有不可忽略的紧密联系,并存在着互联、互通、互动的领域,但另一方面也基于各自的特性表现出明显的差异。一般而言,财政政策通常通过财政收入、财政支出以及与财政收支相关联的体制机制改革来实现。凡财政资金广泛涉及之处,通常均为财政政策触角可影响和政策效应可渗透之处,而这些可及、可影响或渗透之处,涉及政府职能和国家治理的全域,所涉及的方位和覆盖的事项也绝不仅限于经济领域,而是广泛涉及经济社会的方方面面。

相比之下,货币政策的调控便要更为聚焦,通常主要通过金融系统货币供应量及相关参数来实现对社会经济生活“流动性”与物价总水平的调节控制,主要处理商业性金融系统功能边界之内的事务,且调节范围可说完全聚焦于经济领域,再由其所直接作用的经济领域间接影响到其他相关领域。

(四) 两大政策的宏观间接调控意义与在改革开放中的协调配合

中国确立社会主义市场经济作为经济社会转轨的目标模式后,也合乎逻辑地确立了“国家调节市场,市场引导企业”的宏观间接调控模式,财政政策与货币政策成为以经济手段(体现于税率、转移支付、公债、利率、准备金率等经济参数)实施间接调控的主要工具,产业政策、技术经济政策、区域政策、收入分配政策等,都要更多依靠两大政策工具箱内的选项及其组合去贯彻。财政部门与货币政策当局(央行),也就成为承担宏观调控综合部门之责的“命运共同体”,需完全摒弃传统体制下易发生的“财政银行孰大孰小”门户之见,于协调配合中共同承担好为经济社会全局服务的调控之责。

开放视角与改革视角下,两大政策协调配合的客观必要性是十分明显的。从开放视角看,一直进

展到我国加入WTO以后,无论是进出口规模、还是跨境资本流动规模都出现猛增,国民经济融入全球化的进程加快,国内外经济运行的关联度和互动性大大增加,宏观调控既要考虑外部冲击对本国经济的影响,又要考虑本国政策对其他国家的影响及其反馈作用情况。而随着经济开放程度不断提升,人民币走向国际化的过程中,汇率浮动的弹性势必相对更加提高,这当然在很大程度上提升了货币交易的便利程度,也让更多交易变得更加灵活,但这个过程也须注意随之而来的相关风险和宏观调控总体成本的攀升。全球化程度不断提升的过程中,宏观经济调控总体看来明显更为复杂,对两大政策的协调配合的及时性、精准性、科学性要求也更高。从改革视角看,我国财政领域和金融领域的变革和创新都向纵深推进,其最终目标都是通过体制改革适应完善社会主义市场经济和国家治理体系、治理能力现代化的要求,客观上必须把财政、金融改革有机地结合于全面改革的大配套之中,这在本质上有利于促进两大政策的协调配合。但是,改革的过程也不可避免地带来一些阶段性的脱节、紊乱和矛盾,财政、货币体系面对的市场主体、地方政府“软预算约束”等顽症,使政策传导机制不畅,影响政策配合的有效性,甚至扭曲到“银行不像银行,财政不像财政”的不健康状态。为尽可能避免或减少这些问题,考虑加强两大政策的协调配合必须标本兼治、治本为上地依托于改革深水区攻坚克难的市场体系全面建设、动态优化。

三、财政政策与货币政策协调配合的功能分野

在前述四个维度对财政政策与货币政策协调配合进行认知的基础上,还应当注意到,我国财政政策与货币政策在调节范围、侧重点、手段、反周期不同阶段的功能空间、调控资金所遵循的经济运行机理、以及政策时差与调节时滞等方面,也都有所不同。

(一) 货币政策更利于发挥总量调控功能

货币政策来实现宏观经济调控的本质，在于对货币总供应量的控制，比如：在通货膨胀时期收紧银根，而在通货紧缩时期采用宽松的货币政策。而财政政策的总量调控效果具有配合性与间接性，并且我国财政政策需要在较长时期内承载优化结构和为改革提供财力保障的历史任务，不到非常时期，不宜实施过分紧缩的财政政策。因此，在紧缩总量的调控方面应以货币政策“从紧”为主导，财政政策发挥适当配合作用，使其自身在总需求调控方面的影响尽量保持中性，并在有所“区别对待”地增加有效供给方面更多发挥财政政策的作用。

当经济运行处于低迷阶段和面对较大下行压力时，扩张总需求的货币政策操作虽有必要，但却往往感觉效果不彰，被人们比喻为这条政策之绳，拉住飞奔的车辆时有效，但要推车加速时，却使不上劲儿了。此时便特别需要财政政策以“积极”的形态，和货币政策一起实施扩张性的反周期操作。此时财政在以加大支出、提升赤字率和减税降负等措

施实施扩大内需的刺激政策时，又必须更加注重结合区别对待、突出重点、优化结构、改善民生的一系列“供给管理”目标，发挥其不可替代的“定向调控”、“点调控”功能。在我国应对亚洲金融危机、世界金融危机冲击和在 2010 年后“引领新常态”的宏观调控中，货币政策和财政政策的协调配合已积累了不少经验，并有中国特色的货币政策以“定向宽松”助力结构优化的探索。

从最一般的经济学原理层面上讲，一个经济体的宏观调控总是要关注总量与结构两个方面，以形成政府宏观调控框架性认识。货币政策和财政政策作为政府实施宏观调控的两大政策体系和工具手段，相对而言，货币政策应侧重于总量调节，而财政政策在配合货币政策总量调节的同时，应注重政府应当从事的结构调节。两者相互配合，可针对和适应不同具体经济情形之下的调控需要。两大政策之间，可有“宽财政+宽货币”“宽财政+紧货币”“紧财政+宽货币”“紧财政+紧货币”四种代表性搭配模式。如加入两大政策的“中性”形态，则可派生出九种具体的两大政策搭配模式(参见图 1)。

财 政 政 策	紧	紧、紧	紧、中	紧、松
	中性	中、紧	中、中	中、松
	松	松、紧	松、中	松、松
		紧	中性	松
		货币政策		

图 1 两大政策搭配的九种模式

(二) 财政政策更利于发挥结构性调控功能

关于财政、货币政策的协调配合及其中的角色侧重，还可从结构视角提出如下认识要点。主流经济学认识框架内，是有需求侧的“需求管理”和供给侧的“供给管理”这两个对称概念的，但在以往的相关研究中，由于从“完全竞争”假设条件出发，各种学理成果与政策流派的一个共同特点，是注重前者而忽略后者，认为复杂的结构优化、供给管理问题，可以由市场竞争中的资源配置机制自行解决。但多

年的政策调控中外实践，都表明社会经济生活的真实场景是非完全竞争，新供给经济学的理论创新已对供给管理的命题作了前所未有的深度开掘，阐明了不论发达经济体还是发展中经济体，都有不可回避的政府以“供给管理”促使结构优化的调控任务。特别是我国二元经济结构和地区差异显著的特点，决定了经济增长过程中结构变动因素特别强烈，问题十分突出，涉及总供需结构、产业结构、城乡结构、区域结构、国民收入分配结构等诸多领域的矛

盾,而且在开放程度日益提高的环境中,这些结构性问题更容易传递总量问题。例如,在总需求结构中,消费需求比例偏低是导致出口压力大的重要原因,而出口快速增长又是诱发流动性过剩以及通货膨胀的重要因素。

与此同时,我国实现现代化战略目标的赶超性质和激烈的国际竞争环境等,不允许我们坐等由漫长的平均利润率形成过程和调节资源配置过程来解决结构问题。因此,必须清醒地看到政府在现代化过程中通过国家干预促进结构优化的责任,在大力推进市场取向改革的同时,努力提高决策水平,以“有效市场+有为、有限政府”的组合,积极而有分寸地把握好调节结构方面的工作。对此,“统筹协调,突出重点,兼顾一般,区别对待”的财政收支,可以成为非常重要的操作手段,财政政策能够积极发挥其结构调整功能的优势,以区别对待的方式,通过调整财政收支的流向和流量,达到促进结构优化的效果。

货币政策调控以可通约的货币供应量为中介目标,这个特点,决定了它不宜实施过多差别性的调控措施。因此,两大政策在我国结构优化调控方面的协调配合,应以财政政策为主、货币政策为辅。近些年,财政政策的重点是合理把握财政支出规模,优化支出结构,较大幅度增加在公共服务为主的社会保障、教育、卫生、住房保障、生态保护和科技创新等方面的支出,同时积极探索有关体制改革和推进收入分配格局合理化。

四、我国财政政策与货币政策协调配合实践解析

(一) 我国财政政策与货币政策协调配合实践概览

中国财政政策与货币政策协调配合的实践,自1992年确立社会主义市场经济体制改革目标模式后,大致可以分为五个阶段:第一阶段,1993年—1997年,实行“双紧”的财政货币政策协调配合;第

二阶段,1998年—2003年,积极的财政政策与稳健的货币政策协调配合;第三阶段,2004年—2007年,“双稳”财政货币政策协调配合;第四阶段,2008年—2011年,积极的财政政策与适度宽松的货币政策协调配合;第五阶段,2012年至今,积极的财政政策与稳健的货币政策协调配合(如表1所示)。

1.1993年—1997年:从“双松”转为适度从紧的财政货币政策组合。在我国明确推进社会主义市场经济体制改革后,制度红利迅速释放,非公有制经济蓬勃发展,国民经济高速增长。同时,外资积极进入,出口商品增加,国际收支顺差规模扩大,外汇占款在很大程度上导致货币供应量迅速扩张。1992年,中国国内生产总值的增长幅度达到14.2%,工业总产值的增长幅度更是达到24.7%,固定资产投资则大幅增长了44.8%,而反观城镇居民消费价格指数,上涨了8.6%。1993年1—6月期间,我国工业增加值增长进一步达到30.2%,全社会固定资产投资增长一半以上达到了61%,而再次观察大中城市居民消费价格,则发现这一指标同比上涨已高达21.6%。这些数据表明,当时国内经济已经处于投资过热和通货膨胀压力很大的状态。面对这一宏观经济形势,政府转向采取适度从紧的财政政策和形成货币政策的“双紧”组合,以经济软着陆和平抑通胀为目标进行宏观调控。从原来的“双松”转为适度从紧的财政货币政策组合,主要体现在几个方面:一是合理控制财政支出和财政赤字的增长速度,降低固定资产投资热度。二是货币政策多次上调存款贷款利率,例如一年定期存款利率在1993年和1995年最高达到10.98%,1—3年贷款利率最高在1995年7月达到13.5%,加大资金回笼力度;三是1994年以《中国人民银行法》规定,政府财政不得对人民银行透支,这就进一步推动了国债的规范发行、对社会资金的引领以及作为货币政策工具的规范化应用,1996年4月中央银行开始进行国债公开市场操作,完善丰富了财政和货币政策协作调节的渠道。四是进行税制改革:1993年规范所得税体系,发布《个人所得税

表1 1992年-2019年我国财政政策与货币政策协调配合概览

年份	宏观调控目标	搭配
1992	防止发生经济过热现象	适度从紧的财政货币政策
1993	进一步扩大对外开放,加强和改善宏观调控,大力调整经济结构,提高经济效益	适度从紧的财政货币政策
1994	加强和改善宏观调控,抑制通货膨胀	适度从紧的财政货币政策
1995	抑制通货膨胀	适度从紧的财政货币政策
1996	着力提高经济增长质量和效益,推动改革和建设更好地发展	适度从紧的财政货币政策
1997	保持较快的经济增长速度,保持较低的物价涨幅,确保国际收支平衡,高度重视劳动就业工作	适度从紧的财政货币政策
1998	在保持经济适度快速增长的同时,把工作的着力点放在优化结构、提高经济增长的质量和效益上来;扩大内需、刺激经济增长	实行积极的财政政策,并辅之以适当的货币政策。从中长期来看,仍然要坚持适度从紧的财政货币政策
1999	扩大内需、促进发展	积极的财政政策,进一步发挥货币政策的作用,适度增加货币供应
2000-2002	扩大内需	积极的财政政策和稳健的货币政策
2003	保持宏观经济政策的连续性和稳定性,扩大内需	积极的财政政策和稳健的货币政策
2004	继续加强和改善宏观调控,确保经济平稳较快发展	稳健的财政政策和货币政策
2005	稳定宏观经济政策,保持经济平稳较快增长	稳健的财政政策和货币政策
2006	坚持加强和改善宏观调控,保持和扩大经济发展的良好势头	稳健的财政政策和货币政策
2007	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	稳健的财政政策和从紧的货币政策
2008	加强和改善宏观调控,保持经济平稳较快发展	积极的财政政策和适度宽松的货币政策
2009	提高宏观调控水平,保持经济平稳较快发展	积极的财政政策和适度宽松的货币政策
2010	更加积极稳妥地处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构、管理通胀预期的关系,把稳定价格总水平放在更加突出的位置	积极的财政政策和稳健的货币政策
2011	保持经济平稳较快发展和物价总水平基本稳定	积极的财政政策和稳健的货币政策
2012	促进经济持续健康发展	积极的财政政策和稳健的货币政策
2013	保持国内生产总值合理增长、推进经济结构调整	积极的财政政策和稳健的货币政策
2014	努力保持经济稳定增长	积极的财政政策和稳健的货币政策
2015	要在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,实施相互配合的五大政策支柱。	积极的财政政策和稳健的货币政策
2016	贯彻稳中求进工作总基调,坚持以推进供给侧结构性改革为主线,适度扩大总需求	积极的财政政策和稳健的货币政策
2017	坚持稳中求进工作总基调	积极的财政政策和稳健的货币政策
2018	统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作,保持经济运行在合理区间	积极的财政政策和稳健的货币政策
2019	坚持稳中求进工作总基调,统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定,保持经济运行在合理区间	积极的财政政策和稳健的货币政策

资料来源:1992年-2019年中央经济工作会议文件及新闻资料。

法》《企业所得税暂行条例细则》；1994年起，清理规范各种税收优惠政策，结合分税制改革，各税种调节作用得到优化发挥。

2.1998年-2003年：积极的财政政策与稳健的货币政策组合。1998年开始，亚洲地区爆发了1998年亚洲金融危机，对我国宏观经济造成的冲击十分明显。1998年和1999年的国内生产总值分别为7.8%和7.1%，经济增长速度放缓，出现商品价格下降，生产能力过剩，通货紧缩压力加大，失业率上升等现象。在外需持续疲软和内需不足的宏观经济形势下，1998年中央经济工作会议明确提出采用积极的财政政策和稳健的货币政策，以扩张需求促进投资、消费和出口，扩大基础设施投资规模，同时推动国有企业制度改革。积极的财政政策与稳健的货币政策协调配合，主要体现在以下几个方面：一是国债建设项目银行配套贷款：积极财政政策重要措施之一是大规模发行国债，1998年增发1000亿元国债，1999年和2000年再次分别增发600亿元、1000亿元国债，主要用于基础设施投资，扩张政府投资规模；与此同时，货币政策方面以银行贷款对国债规模一比一配套提供信贷，进一步强化和确保了政府投融资的落实，有效拉动内需刺激经济复苏。二是发行特别国债注资国有银行：1998年，在亚洲金融危机背景下，国务院向全国人大申请允许财政部向四大国有商业银行发行2700亿元的特别国债，用于增强银行清偿能力，抵御金融风险；货币政策方面，则首先降低商业银行法定准备金率，释放出充足的流动性，为特别国债筹资打下基础。三是中央银行债券（央票）与国债在期限结构上形成互补：1999年起，国债正式进入银行间市场，开始市场化发行且规模逐年扩大，但由于国债品种不够丰富，短期国债缺乏，期限结构不够合理，国债作为央行公开市场操作工具的作用还比较受限；2002年起，央行开始发行央票，伴随着外汇占款攀升而规模不断扩大的央票具有期限较短的特点，弥补了现券不足，逐步成为公开市场业务的主要操作工具。

3.2004年-2007年：双稳健的财政货币政策组合。1998年-2003年的宏观调控政策有效支持国民经济抵御了亚洲金融危机的负面冲击，此后经济运行恢复积极发展态势，保持快速增长。但同时，由于各级政府换届引起的追求政绩的基础设施建设热潮，社会投资需求过于旺盛。这带来油、电、煤等原材料价格上涨，消费价格指数也走高，通货膨胀压力渐增。另外，中国加入世贸组织后，全球化进程加快，贸易顺差规模扩大，结汇制下被动增加的外汇储备进一步增大了通胀压力。面对投资内需和出口外需过旺、消费力不足的宏观经济形势，2004年底，中央经济工作会议决定将财政政策取向由积极转型为稳健，实行双稳健的财政政策和货币政策组合。稳健的财政政策通过控制财政赤字和国债规模、税制结构优化调整等措施直接对总需求进行调节，控制投资，引导消费。稳健的货币政策则以稳中适度从紧为原则，多次调整利率和准备金率，控制货币供应量和物价水平。在两大政策协调方面，主要有以下两点表现：一是财政货币共同引导经济结构调整。财政方面减少赤字和建设投资，并多次调整出口关税政策，并对所得税、消费税等优化完善；货币方面通过窗口指导等方式引导信贷投放方向，起到结构性调整效果。二是成立了具有主权财富基金性质的中国投资有限责任公司。经全国人民代表大会2007年审批通过，财政部发行了1.55万亿元规模的特别国债，并将其作为中投公司的资本金。这是财政货币两大政策在外汇储备领域协调的成功实践。具体操作是，财政部先向农行等商业银行完成特别国债的发行，然后再利用这笔资金从中央银行购买美元外汇，接着再由中央银行从商业银行回购特别国债。当时，我国国际收支连年出现顺差，直接导致了我国外汇储备的持续攀升，而通过中投公司的成立，中央银行顺利将外汇储备转化成了向海外投资的外汇资产，通过这种方式，实际上落实了国家外汇资金的多元化投资。

4.2008年-2010年：积极的财政政策与适度宽

松的货币政策组合。2008年,由美国次贷危机演变而来的世界金融危机席卷全球,再次对国内经济造成巨大冲击。2008年,GDP增速从2007年的14.23%骤降至9.65%,结束了自2003年开始连续5年的两位数增长。受影响最大的出口贸易规模迅速萎缩,进出口总额增速下降,2009年甚至出现负增长。许多相关产业遭受打击,制造业采购经理人指数在2008年11月跌至38.8,市场信心严重不足。居民消费指数涨幅持续回落,通货紧缩压力显现。在这样严峻的宏观经济形势背景下,为了避免经济硬着陆风险,2008年底的中央经济工作会议提出了“保增长、扩内需、调结构”的政策目标,实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策。积极财政政策的内容主要包括:增加财政支出,扩大财政赤字规模,扩大国债规模,从而提高“逆周期”相机抉择的宏观调节力度。与此同时,适度宽松的货币政策内容主要包括:多次将利率下调,取消对商业信贷规模的限制,从而一方面提升了货币供应总量,另一方面也拓展了社会信贷的规模。在财政政策和货币政策协调方面,主要有以下表现:一是在四万亿规模的政府一揽子投资刺激计划中协调配合。2008年下半年中央推出以保增长为主要目的的一揽子措施,到2010年底共约需4万亿元投资,主要用于铁路、公路、机场、桥梁等基础设施项目建设和产业结构优化相关投资。在筹资渠道方面,财政和金融同时发力,中央财政增发2000亿元国债为地方财政融资,银行则结构性针对这些建设项目定向安排期限相对长、利率相对低的优惠贷款确保其资金来源。此外,地方政府融资平台债券也在建设项目筹资中发挥了重要作用。二是中央国库现金管理方面的商业银行定期存款(国库现金定存)业务规模扩大。人民银行和财政部曾在2006年联合印发《中央国库现金管理商业银行定期存款业务操作规程》。到2009年,国库现金定存年内业务总规模达到3100亿元,比2006年的200亿元增长十余倍;2006年、2007年每年只有1期,2009年则增多到11期,接近每月

一期。同时,存款存续期安排的合理性也得到改善,有效提高了财政库底资金市场化运作程度和资金使用效率。

5.2011年至今:积极的财政政策与稳健的货币政策组合。虽然2008年起的一系列经济刺激政策在后续发展中也体现出一些副作用和遗留问题,但不可否认,其对中国经济走出世界金融危机的阴影并迅速反弹复苏,产生了巨大的推动作用。2009年,信贷规模超常增长,2010年,居民消费价格指数上涨,通胀压力抬头。2010年中国GDP增速达到10.64%,较2009年回升1.24个百分点。2010年底的中央经济工作会议决定,在继续实行积极的财政政策的同时,改行稳健的货币政策。这一政策组合基调至2020年,已保持超过9年,但具体内容也随相机抉择而有动态调整优化,力求为中国经济的稳健运行保驾护航。2018年起,随着大规模减税降费不断推进和“去杠杆”变为“稳杠杆”,积极的财政政策强调“提质增效”、“更加积极有为”,稳健的货币政策强调“保持流动性合理充裕”与“灵活适度”。这个阶段中,积极财政政策和稳健货币政策的协调配合主要体现在以下几个方面:一是两大政策共同推进供给侧结构性改革。2015年,中央提出实行供给侧结构性改革战略方针,货币政策和财政政策在“三去一降一补”的政策框架下,开启了对国民经济进行结构性调整的进程。财政政策方面包括加强对特定产业的资金支持力度、帮助化解落后产能、减税降费等安排。货币政策方面包括针对中小微企业和三农等推广普惠金融、发展绿色信贷、多次降息降准等措施。二是共同防范和化解系统性金融风险。财政方面,出台多个办法强化规范地方政府债务管理和风险控制,并加大对地方的转移支付力度。货币政策方面,2015年出台《存款保险条例》,还将差别准备金动态调整机制升级为宏观审慎评估(MPA)框架,有助于防范化解金融风险和维护金融稳定。三是2020年以来助力抵御新冠肺炎疫情后的复工复产,减轻中小企业负担。2020年初,新冠疫

情爆发冲击内需和外需,大量中小企业复工复产艰难,城镇失业率上升。面对疫情防控和恢复经济活力两大任务,财政政策和货币政策协同发力。财政政策方面,提高赤字率到3.6%以上,发行1万亿元抗疫特别国债,扩张地方专项债规模,持续加大减税降费力度,用缓缴税款和财政贴息等政策降低市场主体尤其是中小微企业的负担。货币政策方面,定向下调存款准备金率、下调LPR等政策工具直接调节利率,降低资金成本;通过公开市场操作、SLF、MLF、专项再贷款、再贷款再贴现等多种渠道释放流动性,保证市场流动性充裕。

回顾中国财政政策与货币政策协调配合的实践脉络,能够发现,其是以中国实施经济社会转轨的体制改革为基本背景,服务于现代化战略贯彻中的全局需要,从各年度宏观经济形势出发,以国民经济健康可持续发展目标为落脚点的系统工程式宏观调控政策安排。

(二) 应对亚洲金融危机的协调配合实践:“双松”促增长

1998年为了应对亚洲金融危机的冲击,中国第一次实施了宽松刺激的积极财政政策,当年增发长期建设国债扩大政府投资,这是我国明确表述“积极财政政策”的肇始。此后的二十年间,虽然有历次收缩财政扩张力度的意图、表述与努力,但总体而言为时短、效果有限,这与广为人知的中国经济增长很大程度乃至过大程度上依靠政府投资与举债(指标体现上包括赤字,也包括中央、地方政府负债)的特点是一致的。2008年全球金融危机之后,中国政府大手笔的“四万亿政府投资一揽子经济刺激政策”更是将扩张型财政政策推上一个前所未有的力度,其功过是非各方见仁见智,可留待经济史学者细致评说——但我们认为,刺激扩张的大方向和时机把握,总体上是应当予以肯定的。

在这个长达二十年的经济刺激为主的调控之路上,财政与货币两大部门,虽也时有内部的“意见分歧摩擦”,但总体而言始终携手前行,共同服务于

宏观调控之大局。其基本作用机制是:发改委确立政府鼓励投资的方向和项目,央行具体掌握货币闸门,中央财政牵头安排赤字、公债、减税和支出,在结构性发力重点上配以产业政策、区域政策等的“区别对待”,并实际上行使金融国资委职能,参与国有金融资本运作的战略决策,与国资委会同编制、牵头管理国有资产经营预算,处理集中起来的部分实体经济国有企业资产收益的分配。地方政府具体实施中,地方财政部门实际上既直接安排投资等支出,也按照地方发展战略和决策层意图通过投融资平台介入地方投融资。也就是说,在我国的体制条件下,除了国债的借用必然成为货币、财政两大政策的“接合部”,地方政府举债和投融资平台,实际上也是前些年财政政策与货币政策作用机制的主要交汇点之一。

在地方层面的这一交集区,毋庸讳言,各商业性金融机构与地方政府之间是可能存在某种诉求与利益的“共谋”关系的。也就是说,多上项目多投资,对双方是各得其利,皆大欢喜,地方政府有政绩、有税收、有就业,而金融机构会吃定地方政府背后无限的国家信用,尽其所能设计、包装各类形形色色、有白有灰的金融产品,以实现财务收益追求。这一场盛宴不散的前提是投资始终保持增长,机制中也确有一定程度的地方政府、企业和金融机构的“软预算约束”因素,需要以深化配套改革来加以化解。

(三) 经济增长“新常态”协调配合实践:“一松一稳”防风险

近年来,随着我国经济进入新常态,以粗放型要素投入为主的传统增长模式已近黄昏,投资增速已明显回落。为引领新常态,2016年以来,中国政府大力实施供给侧结构性改革,强调“去产能、去库存、去杠杆”,与此同时积极“降成本、补短板”,力图为中国经济转型打造出一个以结构优化支撑的新的质量升级版。供给侧结构性改革的“三去”之实质,是市场出清,释放出那些锁闭在落后、过剩领域

的宝贵的要素资源,这其中就包括由央行系统总量调控为主执掌的货币即“流动性”。此背景下 2017 年底的中央经济工作会议列出了经济工作的三大攻坚战,其中“防风险”列为第一,为此,货币政策定调为“稳健”(当时实际上就是更倾向于紧缩),而与之相配合,财政政策则定调为“积极”,以“一稳一松”的搭配,共同迎战风险,以求度过中国经济新的考验期。其后,在中美贸易摩擦升级的外部不确定性压力凸显之下,货币政策调整为“松紧适度”“保持流动性合理充裕”,是必要的“相机抉择”,而财政政策理应在“安全区”内保持必要的“更加积极”的力度和更好地实施结构性对策。

财政政策表面上看,未在“防风险”、“去杠杆”的一线,实则已在努力清理地方债、整顿投融资平台、规范 PPP。虽然其试图消除地方政府投资过度冲动的取向与央行方面显然是一致的,但与央行的某些进退维谷之处相仿,也难免有其苦衷和力有不逮之处。现实的问题和压力是,央行也好,财政也好,上述这些努力往往被以各种方式化解,实际效果还难说足够充分与乐观。央行的“去杠杆”业绩不时受质疑;中央财政的“积极”也不时受质疑;地方财政部门在历经几年的巨额存量隐性债务的化解之后,似乎再一次面临“基层财政困难”、欠薪欠费可能于某些局部再次降临、地方隐性债风险又有上升的压力。

五、我国现阶段财政政策与货币政策协调配合暨消解新冠疫情冲击的对策建议

(一)财政政策、货币政策协调配合的制度建设逻辑

在当前错综复杂的情况下,“去杠杆”表述已调整为总体要求而言的“稳杠杆”,但最关键的其实仍是结构优化、提高发展质量问题,以及如何强化地方政府和企业主体的预算约束这个制度创新建设“治本”问题。运行中,在财政、货币政策调控的结合部加强重点领域的合理协调,有涉及国债、财政存

款、外汇储备等领域值得总结的不少调控经验,但特别值得强调的,首先还是优化财政、货币政策协调配合所应注重的制度建设逻辑。

总体来看,应肯定近年我国财政、货币政策协调配合取得了诸多进展,在两大政策的结合部实施了一些具有新意的措施安排,对实现我国经济又好又快平稳运行发挥了积极作用,但受多方面因素的制约,相对于经济发展的客观需要而言,两大政策的协调配合仍存在着值得重视的改善空间。为了提高宏观调控的有效性,更好地维护我国在开放条件下的经济利益和抗御风险,两大政策需要在协调配合的各领域求同存异,提高协调配合的及时性和有效性,开拓协调配合的广度和深度。在优化两大政策协调配合的过程中,应遵循和注重的基本内在逻辑,首先是结合中国经济社会转轨的制度建设导向,而非只是解决技术性磋商层面的问题。

首先,财政政策和货币政策作为最重要的两大宏观经济政策,其本质上具有经济运行共同目标决定的协调要求。我国的经济社会发展逐步经历了从中低收入发展阶段到中高收入发展阶段的过程,现在正站在跨越中等收入陷阱的关键节点上,而在此过程中,财政政策和货币政策在协调配合中,一直以推动经济发展方式转变、不断完善具有中国特色的社会主义市场经济体制、推动国家治理体系与治理能力现代化。因此,在实现财政政策和货币政策的协调配合中,要从两大政策的共同目标出发,大处着眼探索它们协调配合的长效运行框架和优化具体协调方式与手段的制度安排,避免简单地“头疼医头,脚疼医脚”,即虽注重但不局限于两大政策协调配合的具体的短期效果,积极探索全面配套改革中两大政策协调配合的宏大目标的实现、中长期制度性框架和各种机制安排的优化。我国作为一个转轨中的发展中国家,经济运行中所面临的突出矛盾和问题通常有着复杂的体制性和制度性根源,在财政、货币政策协调配合方面也是如此,财政政策与货币政策自身存在传导机制不通畅、体制改革不

到位,实与地方、企业、金融机构“软预算约束”还相当明显等问题有内在关联,会制约两大政策协调配合的效果。

其次,两大政策及其实施系统自身的完善程度,对于优化两者协调配合状况具有基础条件的意义,同时由于财政政策和货币政策具有很强的互补性,两者协调配合状况又反过来影响它们各自的有效性。因此,两大政策的自身完善与两者协调配合状况的优化是相辅相成的关系,具体工作层面上的表现又必然是较为复杂、灵活和带有执行者个人风格色彩的,在多因素的复杂而有弹性空间的协调、选择方面,财政部、央行双方工作人员的素质、熟悉程度和工作层的沟通、认可程度,无疑将是非常重要的,是非常值得培养和保持的。但从全局和中长期看,最值得信赖和追求的,仍然是一套对于科学决策(政策设计)和合理选择政策组合(协调配合)最具基本保障性的科学化、法治化导向的决策程序、及时磋商协调机制和执行、修正程序与应急机制。

(二)财政政策、货币政策协调配合与新冠疫情应对

自2020年初新型冠状病毒(COVID-19)疫情爆发以来,我国和全球经济社会都遭受严重冲击。在此种宏观经济严峻形势下,全面考量领会决策层强调的“我国经济长期向好趋势不变”的认识,以及贯彻好已反复强调的“六稳”“六保”方针,具有十分明显的现实意义。关于发展长期向好趋势尺度的合理依据,源于我国国民经济还有相当可观的发展韧性、腾挪余地与增长的空间,而最关键的问题,就在于如何用好这种“成长性潜力空间”,有关稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期的“六稳”,客观地成为其伴随条件,而作为国家治理基础和重要支柱的财政,其相关政策手段必须对此发挥重要而不可替代的注重结构优化的功能作用,同时也呼唤与货币政策的高水平配合方案。

2020年3月,国务院常务会议提出,必须在疫情局面下更有针对性加大稳就业、稳金融、稳外贸、

稳外资、稳投资、稳预期工作力度,更有效应对疫情对经济运行的影响。为此,要充分发挥宏观政策、外贸外资、金融稳定协调机制作用,及时出台有力有效的应对措施,增强内生动力,努力保持全年经济运行在合理区间。2020年4月17日的中央政治局会议,在要求加大“六稳”工作力度的同时,又提出实现“六保”、即保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定和保基层运转。综合看来,“六稳”与“六保”的内在关联显然十分紧密,如能更好地促进“六稳”,便将有可能更好地形成“六保”的结果。可见,我国决策层已较清楚地勾画了新冠疫情爆发以来宏观经济调控的基调、路径和现实目标。而这些,又一定要对接到十八大,十九大以来关于实现国家治理现代化和新的“两步走”全局与长远战略目标上。

财政政策此间的一项重大动向是,2020年我国继1998年、2007年之后,第三次发行特别国债。这是实施“一揽子”宏观政策措施,让积极财政政策更加“积极有为”、成为“特别之时”出“非常之策”的一大亮点。过去,亚洲金融危机和世界金融危机初期的两个年度,我国都曾有特别国债的发行。之所以称其为“特别国债”,是因为它具有“特别”之处:不走常规的国债发行路径,也并不纳入我国每个年度原来口径上财政对全国人民代表大会报告的国债规模控制统计指标之内,而是另外单列一项——“特别国债”在常规国债之外,属于一种特殊的资金来源考虑和账目处理,不计入赤字率,特事特办。这种方式十分有利于、适合于运用来为有力度的“非常之策”提供资金支持,并且必然要求货币政策管理与操作中的呼应和配合。所以,2020年的特别国债,可以说是以财政政策手段在货币政策协调配合下稳定和抬高我国市场预期的又一个现实案例。各方各界,如果看到了特别国债的发行,及其基于筹得的资金在“保民生”、“促稳定”的同时,投入“新基建”、优化结构和带动总体产业升级发展,那么企业投资、居民消费都会感到宏观形势向好,整个经济

景气便会在很大程度上得到支撑——企业敢投资了,老百姓也就更敢花钱消费了。可以期待,在提高赤字率、增加地方政府专项债规模和发行抗疫特别国债的“一揽子”政策组合下,财政、货币政策在稳预期方面将更有力地发挥其功能作用。

从财政政策视角看在“稳就业”方面发挥作用的要领,主要有三个方面:第一,稳企业。稳企业是稳就业的根本。受到疫情冲击,企业广泛受到严重影响,尤其是提供了80%以上就业岗位和90%以上新增就业岗位的民营中小微企业,为让这些企业在疫情中活下来、于疫情后争取可持续发展,势必要为企业减负。财政政策在此方面,已从减税、缓缴、优惠等方面做出一系列动作。在疫情得到基本控制之后,政府积极支持企业复工复产,已在一些地方运用财政应急资金采取措施帮助民工尽快回到工作岗位,并以财政贴息方式配合银行系统发放优惠贷款,支持骨干企业和民营中小微企业在复工复产中得到低成本的融资支持,缓解企业融资难、融资贵问题,减轻中小微企业的生存压力。第二,稳岗位。在稳企业的基础上,为企业减负的同时,也采取措施对企业保障就业岗位数量和岗位薪资等,做出奖励性补贴。第三,扩就业。持续减税降费、放宽投融资条件等优惠政策,充分发挥企业吸收劳动力的主体作用。总体来看,更为积极财政的政策在“稳就业”方面要“三管齐下”,关键是以经济手段为主的财政政策,鼓励吸纳员工创新创业,托举市场上的劳动力需求。其中,尤以财政贴息机制形成扶助支持小微企业的优惠贷款这一机制,鲜明体现为财政、货币政策调控的结合部,并从稳企业切入,形成两大政策合力而稳岗位、稳就业。

财政政策是必须与货币金融政策密切配合协调的宏观政策。在“稳金融”方面,财政政策的基本方针是支持推进深化金融供给侧结构性改革,助力货币银行体系打好防范化解重大金融风险攻坚战,在配套改革中稳步推进金融业高质量发展,并且应积极发挥财政独特的结构性调节作用,呼应和助力

细化落实各项金融政策措施,特别是降低中小微企业和个体工商户等市场主体的融资成本,注重发挥、引导国家和各地中小企业融资服务平台、融资服务机构的作用,为中小微企业的融资渠道、融资方式、融资规模等服务,推动作为市场中为数最为众多的主体的健康发展。

财政政策在“稳外贸”方面发挥作用的基本政策工具,还是出口退税,如何用足用好出口退税这一工具,如何切实落实已放弃退税权的企业选择恢复退税权,如何积极推动扩大出口退税无纸化申报范围,以及切实落实进一步压缩出口退税办理时间,并同时推进已实施离境退税政策的地区积极推行离境退税便捷支付、“即买即退”等便利化措施的加快落实等,都是财政政策在现阶段以及未来一段时间在“稳外资”方面能够切实发挥结构性调整作用的要点。自2020年4月15日起,我国内销选择性征收关税政策的试点,已扩大到所有综合保税区,应当加快落实,以优化内外贸的发展。财政为后盾的出口再保险机制,则是两大政策协调配合中“结合部”的另一案例。政策性信用保险的机理,与财政贴息类似,可形成为商业性信贷增信的乘数与放大效应。

财政政策在“稳外资”方面发挥的主要作用,是配合优化法治和投资市场环境,为境外投资者提供税收优惠。主要措施包括:以分配利润再投资递延纳税,落实非居民企业享受协定待遇资料备案改备查办法,增强对外支付税务备案的便利程度,等等。对于这些相关措施,如何扩大信息传播覆盖面和鼓励其切实操作、加快落地,是实实在在的管理工作质量问题。外资容易受到政策影响,也容易受到预期影响,我国积极财政政策等宏观调控的信息,应力求多渠道及时传递给境外潜在投资主体,管理部门也应注重运用财政、税收和国民经济的大数据,跟踪分析外资企业生产经营、投资、利润分配等现实情况,对内和对外提供参考性、引导性信息和建议。在抗疫方面,应积极考虑利用财政政策鼓励境

外资本参与国内经济建设,帮助境外投资者树立信心。在具体措施方面,财政部门、商务部门等相关部门应积极推动更高水平对外开放降低准入门槛、支持外资企业回复正常生产经营秩序、进一步推进政府“放管服”改革、加强外商投资服务工作,并且也会与银行信贷支持稳外资形成交集。

财政支持“稳投资”的一个十分重要的要领,是应紧紧抓住投融资机制的创新。中国财政已明显地进入“过紧日子”的历史阶段,预算内可用于项目投资的财力,与全局客观需要相比,是极为有限、力不从心的。“四两拨千斤”地推行财政资金产生乘数放大效应的政策性融资机制,以及“政府与社会资本合作”(PPP)机制创新,至关重要、势在必行。2014年后,我国PPP和政府产业引导基金等机制创新的发展,固然还涉及不少不同观点的争议,并具有挑战性的开拓发展问题,但可以肯定,“PPP会被叫停”之说,完全是一种误解和方向迷失之见。正确的大思路,仍然是在支持“稳投资”中以深化改革、创新发展精神积极促进PPP、产业引导基金等规范发展。在法治化、阳光化、规范化的制度、规则建设中,使财政的有限资金,通过“可行性缺口补贴”、“母基金引导带动子基金”等创新机制,发挥“四两拨千斤”的可观潜力,促使全社会固定资产投资在结构优化、绩效提高的轨道上稳定并更为合意地发展,体现其应有的正面效应。这一领域,实为政策性金融机制及其体系的扩展和延伸,也必然成为两大政策协调配合机制创新中的一个重要领域。

(三)财政政策、货币政策协调配合调节目标从“逆周期”演化为“跨周期”

中共中央政治局在2020年7月30日召开的会议中指出:“当前经济形势仍然复杂严峻,不稳定性不确定性较大,我们遇到的很多问题是中长期的,必须从持久战的角度加以认识”,提出了“完善宏观调控跨周期设计和调节,实现稳增长和防风险长期均衡”。这表明,我国现阶段财政政策与货币政策协调配合的调节目标已经发生重要演化,有必要

更多强调超长期、抗冲击的考虑。在2020年10月底召开的十九届五中全会上,提出了党中央关于“十四五”规划和“二零三五年远景目标”的建议,更是形成了带有超长期特征的全局战略性指导方针。

学习领会中央的指导方针,关于两大政策协调配合的调节目标,可从以下几个方面深化认识:第一,财政政策与货币政策协调配合的调节目标虽然从“逆周期”演化为“跨周期”,但这并不意味着两者协调配合的宏观调控目标与“逆周期”相悖,而是应当更多考虑的是在“逆周期”宏观调控政策持续性的基础上,积极加入对更具视野纵深的“跨周期”超长期调控考虑。第二,在“跨周期”这一具有新意的宏观调控政策目标导向下,财政政策与货币政策的协调配合应更注重对市场主体预期的引导,着眼于把短中期宏观调控更好地衔接长期、超长期诉求。第三,这一新的调控表述,内在逻辑是以更具“持久战”意识的战略耐心扭住供给侧结构性改革这一打造中国现代化经济体系的主线,针对国际国内出现的不稳定性和不确定性,要以财政政策和货币政策更为高水平的协调配合,来促进以内循环为主体的双循环相互促进新发展格局的形成和稳增长与防风险长期均衡的实现,推动我国国民经济实现高质量升级发展。

参考文献:

- [1] 贾康,孟艳.关于财政政策与货币政策协调配合的简要认识[J].财政研究,2008(6).
- [2] 贾康,龙小燕.财政全域国家治理:现代财政制度构建的基本理论框架[J].地方财政研究,2015(7).
- [3] 贾康,苏京春.论供给侧改革[J].管理世界,2016(3).
- [4] 贾康,苏京春.中国的坎[M].中信出版社,2016年.
- [5] 贾康.财政与货币政策协调配合70年[J].新理财(政府理财),2019(12).
- [6] 贾康.我国财税改革回顾与展望[J].中国金融,2019(10).
- [7] 贾康.中美贸易摩擦:基本判断与对策思路探讨[J].全球化,2019(8).
- [8] 贾康,菲彦.“央财互怼”背后深层难题是软预算约束[N].新京报.2018.8.1.

【责任编辑 郭艳娇】