

积极财政政策：理论发展、政策实践与基本经验^{*}

薛涧坡 张 网

内容提要：自提出之日起，“积极财政政策”就一直是我国财政学界热议的话题之一。本文从财政政策工具选择、政策搭配组合、预期管理、政府与市场关系等方面回顾我国两次实施积极财政政策的具体措施，通过总结梳理有关积极财政政策理论的发展脉络和研究成果，归纳论证积极财政政策在实现“抗冲击、促增长、可持续、有协调、守规则、能转换”等政策目标方面的基本经验，为进一步深化改革，完善政府宏观经济调控体系提供理论依据。

关键词：财政政策 国债 赤字 货币政策 预期管理

作者简介：薛涧坡，中国人民大学财政金融学院副教授，100872；

张 网（通讯作者），中国人民大学财政金融学院博士研究生，100872。

中图分类号：F812 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-8102(2018)10-0030-12

财政政策是宏观经济学的一个重要概念，是指一国政府努力通过调整政府支出和收入等方式，实现“熨平经济波动，促进经济增长”的调控目标。财政政策的主体非常明确——政府，特别是中央政府。因此，财政政策的制定过程在一定程度上体现了一国的经济管理体制，反映了政府和市场的关系。

在我国，财政政策应具有什么职能？积极财政政策应如何操作？一直存在争议。^①从改革开放40年的历史看，财政政策的实施大致经历了两个主要阶段。第一个阶段是在改革开放初期，由于宏观经济环境和政府财政能力的限制，我国政府坚持遵循“财政平衡”的理念，在宏观调控中极少主动使用财政政策（于学军，1999）。进入20世纪90年代后，随着社会主义市场经济主体地位的逐渐确立，税收管理体制不断完善，我国政府根据经济运行的具体环境，开始主动运用一些财政支出和税收政策工具调控经济运行，财政政策的实践进入第二个阶段。在这个阶段中，虽然在财政政策前出现“适度从紧”、“稳健”和“积极”的不同定语，但实质上这些术语仅表达“紧缩性”和“扩张性”两种财政政策取向。具体来看，从1993年开始，我国政府为了解决日益严峻的经济过热

^{*} 基金项目：中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“开放经济条件下的稳定性税收政策”（16XNB002）。论文初稿在中国人民大学财税研究所和《财贸经济》编辑部共同举办的“纪念改革开放40年财政体制改革研讨会”上做了报告，感谢与会专家的有益评价，特别感谢郭庆旺、贾俊雪、吕冰洋、王朝阳、王振霞、杨志勇、张斌、朱青提出的宝贵意见。当然，文责自负。

^① 关于积极财政政策定义的有关讨论，可参见郭庆旺等（2004）的综述。

和通货膨胀问题,开始采用“适度从紧”的财政政策,成功实现了经济“软着陆”。在1997年亚洲金融危机爆发后,我国经济形势在1998年上半年出现了逆转,迫使我国政府在同年八月第一次启动积极财政政策,主要通过增支的办法进行需求管理、对抗外部冲击。第一次积极财政政策从2004年开始逐渐转向,并在2005年正式确定为“稳健财政政策”,政策重点在于控制赤字,通过调整产业结构和深化改革实现增加政府收入、降低政府支出的目标(金人庆,2004)。随着2007年美国次贷危机的爆发,金融危机不断加剧,世界经济遭受重创。为了应对严重的负面外部冲击,我国政府于2008年再次启动积极财政政策并延续至今。^①图1展示了40年来我国经济波动和财政政策实施之间的关系。我们发现一个事实:在政府主动调控经济的阶段,当经济显著落后于长期趋势时,政府会选择积极财政政策,从而在短期内,使经济形势得到显著改善。

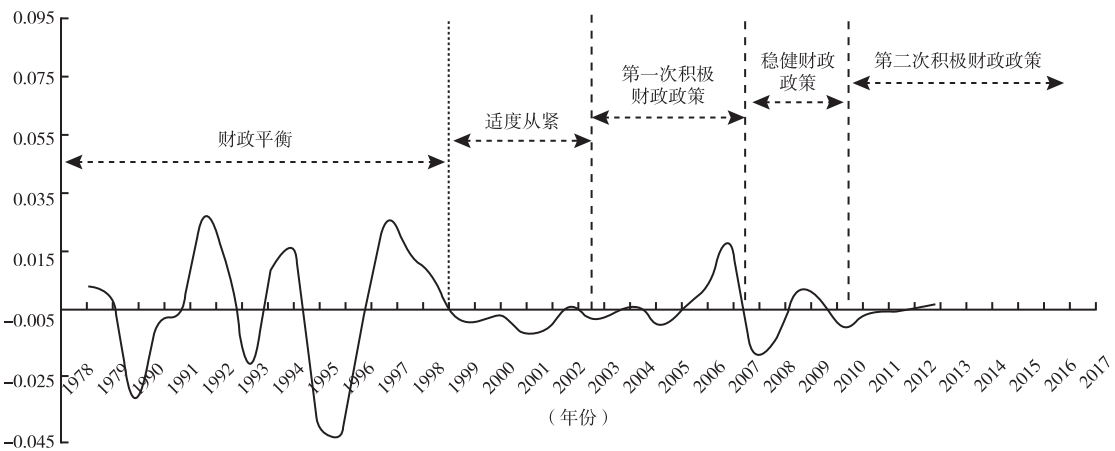


图1 改革开放40年中国经济波动与财政政策实践

注:以实际GDP衡量经济产出,实际GDP由名义GDP消除GDP平减指数(1978=1)之后得到。采用HP滤波法($\lambda = 6.25$)将实际GDP消除GDP增长率趋势,以得到的剩余的波动部分衡量经济波动。
资料来源:CEIC数据库,参见Higgins和Zha(2015)、Chang等(2016)。

与“紧缩性”财政政策相比,“扩张性”或者“积极”财政政策更加受到政府、社会和学术界的关注。经过多年政策实践和理论探讨,我们逐渐完善了有关积极财政政策的理论体系,检验了不同政策措施的适用性,积累了调控宏观经济的丰富实践经验。在我国,人们普遍认为积极财政政策可以灵活运用四种主要政策工具,即支出、税收、国债和预算政策来熨平经济波动,促进经济增长(郭庆旺等,2007);需要根据经济形势选择恰当的货币政策与财政政策相协调,能够通过财政政策的规则性管理市场预期,并要在适当时机选择改变政策方向,发挥市场在资源配置中的决定性作用。

本文将从政策工具选择、政策搭配组合、预期管理、处理政府与市场关系等方面梳理有关积极财政政策的理论成果和政策实践,分六个部分具体讨论积极财政政策在实现“抗冲击、促增长、可持续、有协调、守规则、能转换”等政策目标方面的经验,为政府完善宏观调控体制提供理论参考。

① 由于篇幅所限,本文不再详细介绍每次财政政策调整和实施的背景及具体内容,感兴趣的读者可参考谢旭人(2009)、王丙乾(2009)、吕冰洋(2017)。

一、积极财政政策的短期目标:抗冲击

积极财政政策,即扩张性财政政策,是政府主动、有意识地实行的一种反经济周期操作,在应对通货紧缩或者经济增长乏力时,通过增加政府开支、降低税收、增加赤字等方法来刺激经济增长,促使经济逐渐复苏。因此,运用积极财政政策的方法来拉动总需求增长,可以直接、快捷、有效地在短期内解决经济下行问题。

在凯恩斯主义经济学家看来,由于“三大心理定律”^①的存在,经济中总是存在“社会有效需求不足”的问题。而社会有效需求包含消费和投资两种需求,是指在商品总供给价格和总需求价格相等时所决定的总需求水平。如果社会出现生产过剩,即存在闲置的生产资料、劳动力和产品时,政府可以通过采用增支减收的扩张性财政政策对经济进行间接干预,刺激消费和投资需求,拉动总需求,使之与总供给趋于一致,使经济重新达到均衡。对于扩张性财政政策的有效性而言,政府支出乘数的大小非常重要。凯恩斯主义经济学家认为,政府财政支出对国民收入的影响会产生乘数效应。例如,政府在公共工程建设方面的投资会直接拉动投资需求,从而促进社会对于相关产品(或投资品)和劳务的购买,进而提高此类产品(或投资品)和劳务供给者的收入。而新增的供给者收入中有一部分会转化为居民储蓄,剩下的会成为居民消费。新增消费会带来另一批人收入的上升,从而引发新一轮储蓄和消费的上升。这种循环往复的引致收入和引致消费会使得初始财政支出带动的国民收入规模成倍增加,而这个倍数就是政府支出乘数。

我国实施的两次积极财政政策均采取了以大幅增加公共投资为主的财政支出政策。在实施第一次积极财政政策的七年间(1998—2004年),中央财政累计发行了9100亿元长期建设国债,而同期累计实际安排了8643亿元国债项目资金投资,相应拉动了超过两万亿元的银行贷款和各方面的配套资金。资金的投向基本为基础设施建设,其中最重要的三项投资为农林水利和生态建设、交通通信基础设施建设、城市基础设施建设,分别占总资金的30.0%、19.8%和15.2%(谢旭人,2009)。在2008年启动的积极财政政策中,中央政府在2008、2009年共增加公共投资1.18万亿元,带动社会投资4万亿元,其中基础设施建设资金占72%左右,重点投向交通通信网络建设(45%),四川地震重灾区灾后重建项目(25%),生态环境保护(9%),农业和农村基础设施建设(9%),以保障房为主的民生工程(7%)(国家发展和改革委员会,2009)。

许多学者认为,在1998年第一次积极财政政策中,财政支出政策具有反周期的特征(郭庆旺等,2007),积极财政政策乘数在1.6~1.7,以增支为主要方式的扩张性财政政策达到了明显的效果(郭庆旺等,2004)。1998年9月以后,经济增长迅速回升,各方面压力有所缓解(于学军,1999)。在考察了中国经济时间序列数据之后,刘金全、范剑青(2001)发现周期充分体现出非对称性,中国经济长尾现象的出现说明积极财政政策发挥了重要作用。对于2008年以来的第二次积极财政政策的评估中,饶晓辉、刘方(2014)通过对比政府生产性支出波动和GDP波动的幅度,说明积极财政政策对于缓解GDP下降的趋势有显著影响。

因此,我们可以总结积极财政政策在实现短期目标方面的经验。

经验一:在短期,积极财政政策应侧重于需求管理,通过反周期操作,实现经济稳定的目标。

^① “三大心理定律”为边际消费倾向递减规律、资本边际收益递减规律和流动性偏好规律。消费需求不足由边际消费倾向递减规律决定,而后两者共同决定了投资需求不足。

二、积极财政政策的长期目标:促增长

重视需求管理的积极财政政策在短期内可以迅速拉动经济走出低谷,但其并非长久之计。凯恩斯主义所倡导的需求管理措施有可能导致物价上涨、储蓄率下跌,而公共投资的不断增加会抬高利率水平、增加投资成本,从而对私人投资产生挤出效应,甚至有可能引起通货膨胀与失业并存的“滞胀”现象。在经济走出低谷之后,财政政策的侧重点应从短期转向长期,从需求管理转向供给管理,从总量扩张转向结构调整。一方面,发展中国家的实践经验已经表明,有利于资本积累的财政政策对于经济起飞的影响巨大。另一方面,内生经济增长理论证明政府可以通过增加基础研究投入、影响人力资本积累、推动技术进步,带来经济长期增长。同时,政府可以充分发挥税收对“调结构、促发展”的作用,通过降低边际税率、改革税制结构来调整产业结构、改善收入分配、推动生产要素供给、促进物质资本积累,从而在长期推动经济增长。

在 1998 年开始的积极财政政策中,我国政府虽然没有实施大规模减税措施,^①但也采取了一些税收优惠政策来鼓励投资、促进出口、刺激个人消费。^②而在 2008 年的积极财政政策中,政府实施一系列结构性减税措施,一方面给予小微企业和高新技术企业阶段性税收优惠政策,积极推进“营改增”改革;另一方面对个人所得税实施了许多减免措施,例如对个人储蓄存款、购买政府债券的利息收入免征个人所得税,两次提高个人所得税工资薪金扣除费用标准等,在一定程度上增加了居民税后可支配收入,从而促进居民消费。

而在公共支出方面,在 1998 年的第一次积极财政政策带动下,我国加速建成一大批重大基础设施项目,加快产业升级和结构调整,加强在环境保护、教育设施和民生工程方面的财政投入。2008 年开始的积极财政政策将一部分着力点放在了调整和优化支出结构上,推进以改善民生为重点的社会事业发展,加大了对于教育、医疗、社会保障体系、低收入家庭的财政支出,加大科技投入,支持科技创新和节能减排,努力促进人力资本积累,带动经济长期增长。

就税收结构调整对经济增长的影响来看,安体富(2002)指出,对税收负担的适当调整可以降低企业和居民的税收负担水平,从而激发微观主体的投资和消费兴趣,促进经济发展。刘溶沧、马拴友(2002)的研究表明资本所得税、劳动所得税会对经济增长产生抑制作用,而消费税会微弱地促进经济增长,因此减税在长期具有增长的效果。

对于支出结构调整对于经济增长的影响,研究者没有达成一致意见。持负面意见的一方认为公共支出中存在大量的“调整成本”,它会削弱公共支出对经济增长的作用,甚至造成负面影响(庄子银、邹薇,2003)。而支持方认为公共物质资本投资和人力资本投资均对经济增长产生了促进作用,并且前者的效果更加显著(郭庆旺、贾俊雪,2006)。更进一步,严成樑、龚六堂(2009)强调地域因素的重要性,他们发现科研支出的增加在东部地区能够带来经济增长,基本建设支出在中部地区才能有利于经济增长,而在西部地区,科研支出反而会抑制经济增长。因此政府在调整财政支

① 当时流行的观点是“当前我国实行减税不可行”(安体富,2002)。支持这种观点的主要原因有三个:(1)不存在太大的减税空间;(2)我国实行以流转税为主的税制结构,因此减税对于经济的刺激作用有限(刘军,1999);(3)减税会加剧赤字(戴辉,1999)。

② 鼓励投资的政策包括停止征收固定资产投资方向调节税,对企业设备投资实行投资抵免企业所得税;鼓励出口的税收政策为多次提高出口退税税率;鼓励消费的税收政策包括恢复对居民个人储蓄存款利息征收个人所得税,通过清理和调整税费,降低住宅造价和汽车售价等(安体富,2002)。

出结构时,要区分支出类别以及资金投放的领域和地区。

通过以上对于财政政策长期目标的分析,我们可以得到如下经验总结。

经验二:在长期,积极财政政策应侧重于供给管理,通过影响经济结构调整,实现经济增长的目标。

三、积极财政政策与国债和赤字政策:可持续

积极财政政策的实施多利用增支减税的措施,因此政府债务规模的扩大和赤字水平的提高是难以避免的后果,前者属于公债政策,后者属于预算政策。当国民经济中存在供过于求的时候,政府可以允许赤字财政的存在甚至扩大,因为这是政府对于社会闲置资源的一种再分配(刘国光,1998)。但闲置资源的规模毕竟有限,赤字规模的扩张会为政府财政安全带来风险,同时缩小政府财政政策在未来的选择余地。为了弥补赤字,政府一般会选择发行国债来筹集资金。发行国债本身并不具有扩张性的作用,甚至会减少货币供应量,降低流动性,从而通过提升利率水平对私人投资产生挤出效应。政府要在积极财政政策带来的扩张效果和发债可能引起的紧缩效果、赤字可能引发的财政风险之间进行权衡,保证积极财政政策可以达到可持续性的政策目标。

在改革开放初期,我国政府对于赤字的态度非常谨慎。从改革开放初期至1998年初,政府不断强调并坚持“缩减赤字”的预算政策,决定在1998年当年将赤字规模从550亿元降低到450亿元(陈东琪,1998)。但到1998年年中,由于经济形势持续恶化,政府不得不以发行国债的方法向四大国有银行借款1000亿元,并在1999—2003年持续发行长期建设国债,国债总规模在2004年达到9100亿元。相应的,赤字规模在1998—2000年逐年攀升,从0.93%上升到2.16%,但在之后的几年中赤字规模得到了较好的控制,赤字率显著下降(见图2)。

对于赤字和国债规模的研究,学界基本上集中于对1998年第一次积极财政政策的分析,得到较为正面的结论。郭庆旺、赵志耘(1999)和赵志耘、吕冰洋(2005)发现我国以公债融资的财政赤字在一定程度上对经济产生拉动效应,而非挤出效应。刘溶沧、马拴友(2001)证明我国的赤字、国债规模没有推高利率水平,以国债募集建设资金进行财政投资不会对私人投资产生挤出效应。具体的原因有两方面:一方面是当时中国资本市场受到政府管制,利率不能反映市场对资金的供需要求,因此赤字水平的高低无法反映到利率变动上;另一方面是政府公共资本投资会产生较强的外部性,假设公共资本作为生产要素进入生产,会提升私人生产要素投入的生产效率,从而推动产量的提升。但马拴友(2001)又指出,现在留给赤字扩张的空间已变窄,继续执行积极财政政策的可能性不大。同时也有研究提出政府需要控制隐性债务和防范债务可能造成的财政风险(贾康、赵全厚,2000;余永定,2000;张春霖,2000)。

在2008年这一轮的积极财政政策中,国债发行屡创新高,债务规模从2008年占GDP的27%,直线攀升到2017年的47.8%,总规模达到了38万亿元(IMF,2018)。在2016年和2017年更是越过3%的国际警戒线,分别达到了3.567%和4.018%(见图3)。^①此外,2008年以来地方债问题也逐渐显现。2013年中华人民共和国审计署公布的《全国政府性债务审计结果》显示,地方政府融资

① 有学者指出,财政赤字分为周期性赤字(衡量财政政策自动稳定器功能)和结构性赤字(反映财政政策的扩张或者收缩功能)。按照潜在产出方法计算出的结构性赤字水平会低于现实财政赤字水平(郭庆旺、贾俊雪,2004),并且财政支出包含国债利息支出,如果扣除这一部分,那么净赤字率水平还会显著下降,因此目前的财政赤字问题并不太严重。

平台的债务规模从2007年的不足5万亿元上升到2013年的18万亿元。到了2017年年底,政府债务余额上升为29.95万亿元(徐忠,2018)。2008年以来积极财政政策所造成的赤字水平过高,债务规模急速膨胀,隐性债务难以估算和地方政府违约风险增加等问题已经引起了政府和研究者的高度关注,其中的一个焦点就是如何正确认识和估算地方政府债务的违约风险,并进一步防范可能造成的金融市场风险。有分析认为中央政府对于地方债务的隐性担保造成了地方债务的软预算约束问题,债券市场普遍对中央政府救助违约地方政府保有强烈预期,因此地方债市场的收益率价差无法真实反映地方政府层面的违约风险,从而对金融市场的资源配置造成了扭曲,中国经济的整体风险在2012年之后出现上升(王永钦等,2016)。

因此,积极财政政策在调整支出和税收政策的同时,也要制定恰当的公债政策和预算政策,保证债务规模可控,防范债务违约风险所引起的经济动荡。通过上述分析,我们可以得到第三点经验。

经验三:积极财政政策应维持适当的债务规模和赤字水平,降低财政风险,保证财政政策的可持续性。

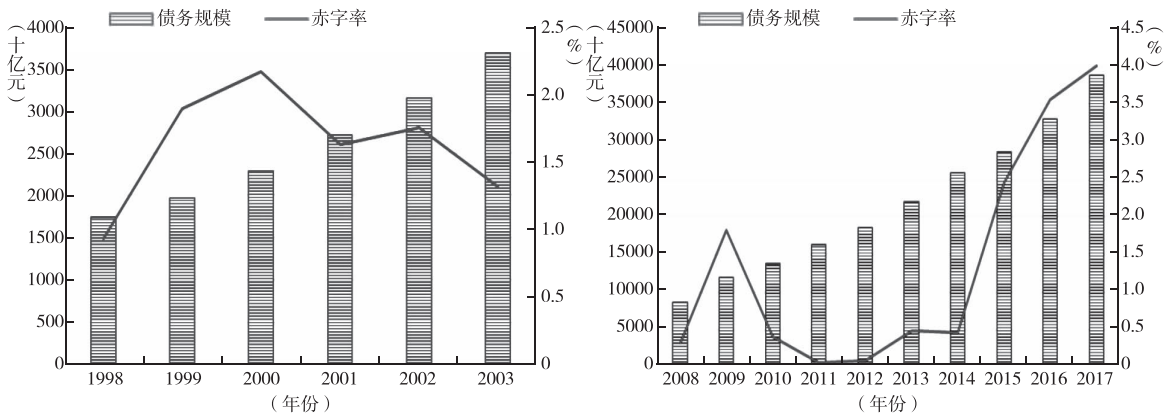


图2 两次积极财政政策期间债务规模和赤字率的变化

资料来源:World Economic Outlook Database, IMF (www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx)。

四、积极财政政策与货币政策:有协调

财政政策与货币政策是政府宏观经济调控的两大主要工具。在面对外部冲击造成的经济周期时,政府利用支出、税收等财政政策工具,试图制造一种与经济周期相反的波动,对抗、削弱甚至抵消经济波动。而与主动出击的财政政策不同,货币政策更像是一种被动吸收外部冲击的总量调控政策,它通过调整存款准备金率、调整利率、公开市场操作等货币政策工具,调节现实经济中的货币供应量、影响通货膨胀水平,从而调整消费和投资行为,进而推动总供给和总需求重新达到均衡。

与财政政策相似,货币政策也有“松”“紧”之分,我们一般称之为“扩张性”和“紧缩性”的货币政策。降息、降准、回购都属于扩张性的货币政策,目的是为了增加市场中的货币流动性,降低企业筹资成本,提高居民消费水平,从而增加总支出、总收入和就业水平,产生扩张的效果,使经济回

暖。反之,紧缩性的货币政策具有收缩的作用,能够冷却过热的经济。货币政策是一种总量调节,是一种较为“中性”的调控方法,福利损失最小,但需要相当长时间才能完全发挥作用,具有较长的时滞性,而且利率水平具有非负约束,一旦利率调整进入零下限 (Zero Lower Bound, ZLB),就无法采用“更具扩张性”的货币政策产生进一步调控的效果。

积极财政政策需要根据经济形势,选择适当的货币政策与之搭配。如果是“双松”组合,就需要在财政支出增加的同时降低利率、降低存款准备金率,增加货币的流动性,从而在短期内迅速拉动社会总需求,产生极强的扩张效果,但同时会带来通货膨胀的风险。如果是“松紧”组合,就需要在财政扩张的同时,维持或者提高利率或存款准备金率,控制经济中的货币流动性,防止扩张性财政政策带来的通货膨胀。

在财政政策和货币政策的“松紧”组合协调上,1998—2003 年我国采取了积极财政政策和稳健货币政策的搭配组合。需要指出的是,在 1998 年 7 月落实积极财政政策之前,货币政策方面已经采取了一系列增强流动性的措施,包括多次降低存贷款利率、取消国有商业银行的贷款限制控制、降低法定存款准备金率等(见图 3),但货币政策的刺激效果迟迟没有显现。所以有人认为此次积极财政政策的效果明显和前期货币政策力量的聚集和铺垫紧密相关,货币政策虽然“起了个大早”但“赶了个晚集”,而财政政策的实施则“恰逢其时”(于学军,1999)。

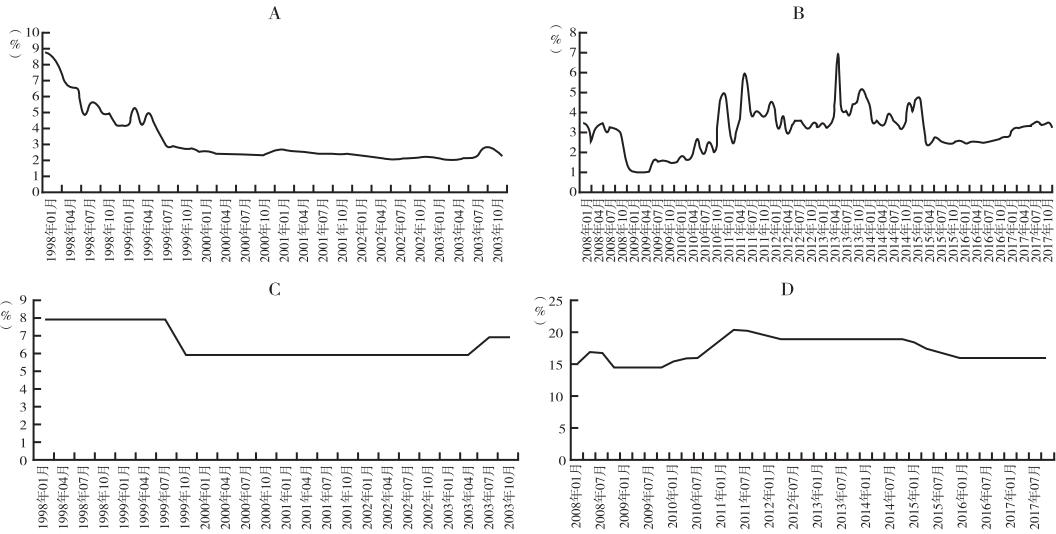


图 3 两次积极财政政策期间名义利率与法定存款准备金率的调整

注:A 和 B 分别为名义利率在 1998 年 1 月至 2003 年 12 月、2008 年 1 月至 2017 年 12 月的调整(以银行间 7 天同业拆借利率衡量名义利率);C 和 D 分别为法定存款准备金率在 1998 年 1 月至 2003 年 12 月、2008 年 1 月至 2017 年 12 月的调整。

资料来源:CEIC 数据库。

而在 2008 年这次积极财政政策期间,我国首次实施了“适度宽松”的货币政策,一方面确保流动性充足,连续降低银行存贷款利率和存款准备金率(见图 3),在个人所得税、印花税、住房交易费等方面给予优惠措施,另一方面采取措施扩张信贷的政策,适当扩大信贷规模,优化信贷结构,发挥债券市场的融资功能。在适度宽松的货币政策主导下,我国 M2 增速在 2009 年达到创纪录的高

位水平(余斌、张俊伟,2014)。然而在这一轮调控过程中,财政政策和货币政策的协调方面出现了较多的冲突(徐忠,2018)。这种观点也从更规范的角度获得了验证。贾俊雪(2012)认为在 1998—2007 年税收政策和货币政策之间有很好的协调性,反周期的政策组合有助于实现宏观经济稳定和政府债务的可持续性。但在 2008 年之后,税收政策和货币政策之间的政策组合出现了明显的“错配”情况,不利于稳定价格水平、消除宏观经济波动。

近期,关于财政政策和货币政策的搭配问题又一次成为舆论、政策研究的热点。徐忠(2018)认为在目前的经济结构调整过程中出现了“财政政策缺位、货币政策被迫补位”的事实,影响了宏观经济调控达到预期的目标。在处理两种调控政策搭配关系之前,首先,我们要厘清两种政策的边界。对于货币政策的内涵,经济学界和政府有较为清晰和一致的认识。但对财政政策内涵的理解却各不相同,有些人甚至把所有与政府有关的经济政策都划归为财政政策。这不仅夸大了财政政策的作用,也混淆了财政政策的目标。我们要特别强调财政政策的范畴包括政府的财政支出和财政收入政策,是间接调控工具,而不包括政府的经济管制政策、产业政策和国有资产管理政策等。其次,我们要根据不同的经济形势来确定政策目标,进而选择调控工具组合。从长期目标来看,财政政策在结构调整的效果上确实会比货币政策更有针对性,但财政政策的作用对象应该是具有公共品性质的产品和服务领域,譬如基础设施、教育、社会保障、扶贫、生态保护等,为市场经济的良好运行提供制度和设施保障,而不是与民争利,应尽量减少对于私人投资的挤出和对市场的过多干预。而货币政策在长期应保持中性,为宏观经济运行提供平稳的货币环境。但如果经济形势面临严重的负面冲击,在短期内就需要同时运用“双松”的政策组合,刺激总需求在短期的增加,熨平经济波动。

财政政策和货币政策具有各自独特的政策工具、政策目标和发挥作用的机理,我们应该根据经济形势的需要,制定当期主要政策目标,合理搭配财政政策和货币政策的组合。因此,在宏观政策的合理搭配组合方面,我们认识到。

经验四:积极财政政策应与适当的货币政策相协调,厘清政策边界,根据实际经济形势选择政策的松紧组合。

五、积极财政政策与预期管理:守规则

现代宏观经济学是一种基于前瞻性(Forward-Looking)预期的研究,^①经济主体如何形成预期,并按照预期行动,直接影响到宏观经济调控政策的作用效果。例如,货币政策中有关“泰勒规则”的研究表明,如果名义利率根据当期通货膨胀率进行调整,那么“泰勒规则”可以保证经济稳定,但如果名义利率盯住预期通货膨胀率进行调整,那么“泰勒规则”就会带来内生的经济波动(Huang 等,2009)。此外,对于预期管理也会影响到财政政策的效果。如果行为人预期劳动所得税和资本所得税会发生变化,那么维持一个固定政府支出水平的平衡预算制度会导致经济中出现内生经济波动(Schmitt-Grohé 和 Uribe,1997),行为人关于所得税率变化的预期会自我实现,并且这一结论在多种情况下都成立(Huang 等,2018)。关于经济危机的研究表明,预期管理在危机处置中扮演了极为重要的角色。美国能够成功走出 1929 年经济危机的关键因素是政府能够成功管理人们对于未来政策的预期(Eggertsson,2008),而对于 2008 年金融危机而言,政府应该更加积极地管理预期,防止信心崩溃(Cooper 和 Willis,2010)。

① 有学者甚至认为经济学和自然科学的根本区别在于经济主体是按照前瞻性的预期做决定(Evans 和 Honkapohja,2001)。

积极财政政策的实施应该重视预期管理,使政策的制定、实施具有一定的规则性。好的一面在于,具有一定规则性的财政政策可以降低政府和公众的沟通成本,使公众能够充分了解政策制定的目标、意义和过程,形成稳定的政策预期、良好的景气预期、确定的收入和支出预期。^①但同时也要意识到,信息沟通必然带来双向博弈,公众有可能会夸大自己的利益诉求,争取形成有利于自己的政策,以政治正确绑架理性政策的出台。

在两次积极财政政策的实施过程中,我们发现了政策制定过程和实施并不具有明显的规则性,政策转变存在急速转向的问题。在实际政策制定过程中,直到问题和矛盾激化到非常严重的程度时,政府才决定政策转向(陈东琪,1998)。政府政策的不确定性,又会进一步加强整体经济的不确定性。例如在2007年8月美国爆发次贷危机后,金融危机的负面影响已经显现,但中国政府在2008年上半年宣布的政策导向依然为相对紧缩的宏观调控政策。可是到了2008年下半年政府又突然决定财政政策急速转向,实施“4万亿”经济刺激计划。研究表明,货币政策的不确定性能显著影响通货膨胀,但财政政策不确定性的影响效果更加持久(朱军、蔡恬恬,2018)。与之相似,胡永刚、郭长林(2013)发现财政支出规则会产生预期效应。一旦支出规则被居民掌握,财政政策还可以通过影响居民预期而改变其消费行为。利用中国1996年第一季度到2011年第四季度的数据,他们实证证明了财政支出扩张会导致居民消费增加,而其中预期发挥了重要作用。张佐敏(2014)证明提高财政政策的规则性有利于提高社会福利。

此外,形成景气的预期是扩张性财政政策能够刺激总需求增加的关键(戴园晨,1999)。景气预期会增强人们的消费倾向,降低储蓄的动力,从而提高政府支出乘数;景气的预期还可以直接拉动私人投资。因此,积极财政政策还需要带动形成景气的预期。在1998年上半年,消费者信心指数逐月下滑,从1月的112下降到7月的101,在中央宣布实施积极财政政策后,消费者信心指数在8月开始上升,从这个月的103缓慢增长至2001年7月的最高点114,基本达到亚洲金融危机爆发前的水平。同样的现象还出现在2008年前后,消费者信心指数在这一年年初为111,在年底跌至101,并在2009年3月达到最高点100.3。在中央陆续出台扩大公共投资的政策后,消费者信心指数缓慢增长,在2010年6月达到最高点108.5(见图4)。与消费者信心提升相对应,我国经济逐

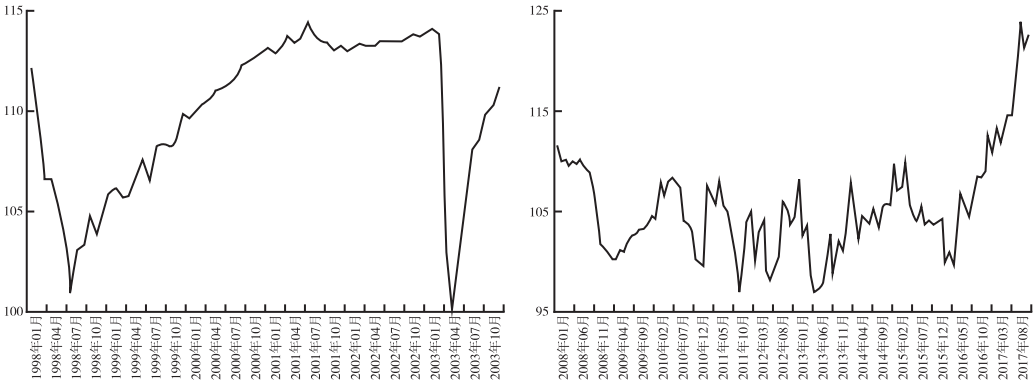


图4 两次积极财政政策期间消费者信心指数的变化

资料来源:CEIC数据库。

① 在研讨会中,有学者指出,具有规则性的财政政策还可以有利于地方政府、国有企业、私营企业形成稳定、一致的政策预期,从而有利于经济的稳定。

渐走出低谷,向好发展。因此财政政策的制定和实施应该具有一定的规则性,通过提升政策的透明度和法制化水平,强化政府部门与公众之间的沟通,降低政策不确定性带来的不利影响。因此,我们这样总结关于预期管理的经验。

经验五:积极财政政策应重视预期管理,通过增强政策透明度、提高政策规则性,形成稳定的政策预期、良好的景气预期、确定的收入和支出预期。

六、积极财政政策的退出:能转换

政府干预还是市场调节?这是经济学的一个永恒话题。在中国这样的社会主义市场经济国家,我们将整个经济体视为一个有机的整体,政府是这个经济有机体中最重要的一部分,有能力带动整个经济的发展。政府对于经济的干预可以分为直接干预和间接干预,前者是通过行政隶属关系、纵向信息传递和命令干预手段来管理经济运行;后者是依靠规范的宏观调控体系、依靠企业之间横向的信息传递和市场力量来实现经济管理的目标。而财政政策和货币政策都属于政府间接干预经济的手段。

在实施积极财政政策的同时,我们不应夸大(但也不能忽视)短期扩张性财政政策的刺激作用,不应迷信政府干预的效果,不应永远寄希望于通过扩张性财政政策来拉动经济增长,而应重视和尊重市场的力量,努力纠正影响市场失灵的因素,尽快使价格信号能够主动引导市场出清,实现市场对于经济调控的主导作用。一方面,财政政策的有效运作离不开成熟的市场环境,敏感的价格信号、良好的市场流动性、充分的竞争环境有利于财政政策传导机制发挥作用;另一方面,如果把经济危机视为市场失灵的一种表现,那么积极财政政策的目标就是要纠正市场失灵,使价格信号重新成为引导资源有效配置的决定性力量,而不是用政府干预取代价格机制。因此,我们要防止采用计划经济体制的管理思想和管理方法直接干预经济,防止将扩张性财政政策长期化的趋势,防止“旧体制的复归”(安体富,2002)。需要指出的是,积极财政政策有可能进一步造成市场的扭曲,政府挽救危机的政策越慷慨、力度越大,越容易引发行人的道德风险,使人们的风险态度发生变化,采取更为激进和冒险的经济决策,进一步造成经济中的供需失衡,“甚至成为下一次危机的诱因”(吕冰洋,2011)。

因此,积极财政政策应选择在适当时机逐渐淡出,转变政策取向,引导市场力量发挥主导作用。而我国在2003年之后已经积累了成功经验。随着经济形势的逐渐好转,中央经济工作会议在2004年提出了由积极财政政策转向稳健财政政策的调整要求。“淡出策略”的核心内容:控制赤字,减少长期建设国债的发行规模;将财政政策目标转变为“结构调整”;推进财政体制改革和社会主义市场经济建设;采取增收节支的措施,以增加财政收入为主、削减财政支出为辅(周洪等,2002;郭庆旺等,2007)。同时搭配以稳健的货币政策,适当降低流动性并适当紧缩银根,实现对国民经济的有效调控,经济出现平稳增长的态势(王丙乾,2009)。

当经济形势逐渐趋好时,财政政策应实现从短期目标向长期目标的转变,从需求管理向供给管理的转变,从总量控制向结构调整的转变。在社会总需求严重不足的时候,我们可以通过积极财政政策这种间接干预方式在一定程度上纠正市场失灵所造成的扭曲,但大规模、多方面、高强度的财政增支政策和减税政策本身也会对市场会造成极大的扭曲作用,在民间投资上升、通货紧缩趋势得到控制之后,积极财政政策就应该选择改变政策目标(郭庆旺等,2007),调整政策工具,尽早转向具有公共品性质的投资和服务领域。更进一步,财政政策的转向还要求政府必须深入推动

市场化经济改革,使市场力量能够在资源调配过程中起主导作用,避免行政手段对经济运行的直接干预,为积极财政政策的退出创造必要条件。

归根结底,财政政策的转向体现了一个经济体对于“政府和市场”关系的认识,反映了一个国家中市场经济发展的成熟度。对于积极财政政策转向的认识,我们将其总结为第六点经验。

经验六:积极财政政策应重视和尊重市场的调节作用,推动市场化改革,降低市场对政府政策的依赖,择机转向。

中国目前处于经济发展“新常态”的历史阶段,市场经济改革进入关键时期,外部环境错综复杂,虽然政府依然坚持积极财政政策调控宏观经济运行,但政策重心已经由短期需求管理转向长期供给侧改革,努力通过调整支出结构和税收结构提高经济体自身的“造血能力”。在改革开放 40 年之际,认真总结积极财政政策的实践经验,从理论和现实层面论证财政政策工具选择的合理性,对于进一步调整政策取向、推动经济体制改革、保证经济平稳快速发展,具有重要意义。

参考文献:

1. 安体富:《当前世界减税趋势与中国税收政策取向》,《经济研究》2002 年第 2 期。
2. 陈东琪:《通货膨胀和通货紧缩互换位时代的政策操作——兼论中央银行如何用微调方式稳定经济增长》,《财贸经济》1998 年第 11 期。
3. 戴辉:《通货紧缩下的税收政策分析》,《税务研究》1999 年第 9 期。
4. 戴国晨:《“投资乘数失灵”带来的困惑与思索》,《经济研究》1999 年第 8 期。
5. 郭庆旺、贾俊雪、刘晓路:《财政政策与宏观经济稳定:情势转变视角》,《管理世界》2007 年第 5 期。
6. 郭庆旺、贾俊雪:《中国周期性赤字和结构性赤字的估算》,《财贸经济》2004 年第 6 期。
7. 郭庆旺、贾俊雪:《政府公共资本投资的长期经济增长效应》,《经济研究》2006 年第 7 期。
8. 郭庆旺、吕冰洋、何乘才:《积极财政政策的乘数效应》,《财政研究》2004 年第 8 期。
9. 郭庆旺、赵志耘、何乘才:《积极财政政策及其与货币政策配合研究》,中国人民大学出版社 2004 年版。
10. 郭庆旺、赵志耘、贾俊雪、吕冰洋:《积极财政政策效果及淡出策略研究》,中国人民大学出版社 2007 年版。
11. 郭庆旺、赵志耘:《论我国财政赤字的拉动效应》,《财贸经济》1999 年第 6 期。
12. 国家发展和改革委员会:《关于 2008 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2009 年国民经济和社会发展规划草案的报告》,2009 年 3 月 5 日。
13. 胡永刚、郭长林:《财政政策规则、预期与居民消费——基于经济波动的视角》,《经济研究》2013 年第 3 期。
14. 贾俊雪:《中国税收收入规模变化的规则性、政策态势及其稳定效应》,《经济研究》2012 年第 11 期。
15. 贾康、赵全厚:《国债适度规模与我国国债的现实规模》,《经济研究》2000 年第 10 期。
16. 金人庆:《实行稳健的财政政策——答记者问》,《学习时报》,2004 年 12 月 28 日。
17. 刘国光:《当前我国宏观调控的几个问题》,《经济研究》1998 年第 11 期。
18. 刘金全、范剑青:《中国经济周期的非对称性和相关性研究》,《经济研究》2001 年第 5 期。
19. 刘军:《实施积极的财政政策与发挥税收的调节作用》,《税务研究》1999 年第 9 期。
20. 刘溶沧、马拴友:《赤字、国债与经济增长关系的实证分析——兼评积极财政政策是否有挤出效应》,《经济研究》2001 年第 2 期。
21. 刘溶沧、马拴友:《论税收与经济增长——对中国劳动、资本和消费征税的效应分析》,《中国社会科学》2002 年第 1 期。
22. 吕冰洋:《中国财政政策的需求与供给管理:历史比较分析》,《财政研究》2017 年第 4 期。
23. 吕冰洋:《财政扩张与供需失衡:孰为因?孰为果?》,《经济研究》2011 年第 3 期。
24. 马拴友:《中国公共部门债务和赤字的可持续性分析——兼评积极财政政策的不可持续性及其冲击》,《经济研究》2001 年第 8 期。
25. 饶晓辉、刘方:《政府生产性支出与中国的实际经济波动》,《经济研究》2014 年第 11 期。
26. 王丙乾:《中国财政 60 年:回顾与思考》,中国财政经济出版社 2009 年版。
27. 王永钦、陈映辉、杜巨澜:《软预算约束与中国地方政府债务违约风险:来自金融市场的证据》,《经济研究》2016 年第

11 期。

28. 谢旭人:《中国财政 60 年》,经济科学出版社 2009 年版。
29. 徐忠:《新时代背景下中国金融体系与国家治理体系现代化》,《经济研究》,2018 年第 7 期。
30. 严成樑、龚六堂:《财政支出、税收与长期经济增长》,《经济研究》2009 年第 6 期。
31. 余斌、张俊伟:《新时期我国财政、货币政策面临的挑战与对策》,《管理世界》2014 年第 6 期。
32. 余永定:《财政稳定问题研究的一个理论框架》,《世界经济》2000 年第 6 期。
33. 于学军:《1998 年货币政策效用解析》,《经济研究》1999 年第 3 期。
34. 张春霖:《如何评估我国政府债务的可持续性?》,《经济研究》2000 年第 2 期。
35. 张佐敏:《中国存在财政规则吗?》,《管理世界》2014 年第 5 期。
36. 赵志耘、吕冰洋:《财政赤字的排挤效应:实证分析》,《财贸经济》2005 年第 7 期。
37. 周洪、马拴友、马珺:《“积极财政政策效应既可持续性高级专题研讨会”综述》,《财贸经济》2002 年第 1 期。
38. 庄子银、邹薇:《公共支出能否促进经济增长:中国的经验分析》,《管理世界》2003 年第 7 期。
39. 朱军、蔡恬恬:《中国财政、货币政策的不确定性与通货膨胀预期——基于中国财政 - 货币政策不确定性指数的实证分析》,《财政研究》2018 年第 1 期。
40. Cooper, R. , & Willis, J. L. , Coordination of Expectations in the Recent Crisis: Private Actions and Policy Responses. *Economic Review* , 2010, pp. 5 – 39.
41. Evans, G. W. , & Honkapohja, S. , Learning and Expectations in Macroeconomics. Princeton University Press, 2001.
42. Eggertsson, G. B. , Great Expectations and the End of the Depression. *American Economic Review* Vol. 98, 2008, pp. 1476 – 1516.
43. Higgins, P. , & Zha, T. , China's macroeconomic Time Series: Methods and Implications, Memo, 2015.
44. Huang, K. X. D, Q. Meng, & Xue, J. , Is Forward-looking Inflation Targeting Destabilizing? The role of policy's response to current output under endogenous investment. *Journal of Economic Dynamics and Control* Vol. 33, 2009, pp. 409 – 430.
45. Huang, K. X. D, Q. Meng, J. Xue, Balanced-budget Rules and Aggregate Instability: The Role of Endogenous Capital Utilization. *Journal of Money, Credit and Banking* , Forthcoming, 2018.
46. Schmitt-Grohé, S. , & Uribe, M. , Balanced-budget Rules, Distortionary Taxes and Aggregate Stability. *Journal of Political Economy* , Vol. 105, 1997, pp. 976 – 1000.
47. Chang, C. , K. Chen, D. F. Waggoner, & Zha, T. , Trends and Cycles in China's Macroeconomy, NBER Macroeconomics Annual, No. 30, 2016, pp. 1 – 84.

Proactive Fiscal Policy: Theory, Practice and Lessons

XUE Jianpo, ZHANG Wang (School of Finance, Renmin University of China, 100872)

Abstract: Proactive or expansionary fiscal policy has taken the center stage of debate among the financial circle ever since it was proposed in the 1990s. This paper reviews the attempts of implementing proactive fiscal policy in China from both theoretical and empirical points of view. By evaluating the policy impacts from different aspects such as the option and aims of policy instruments, combination of fiscal and monetary policy regimes, expectation management, as well as government and market relations, we summarize six lessons from the implementation of proactive fiscal policy, which would contribute to better design and operation of such policy in the future.

Keywords: Fiscal Policy, Government Expenditure, Taxation Structure, National Debt, Deficit, Monetary Policy, Expectation Management

JEL: E62, E63, N15

责任编辑: 汀 兰