

深刻变化中的中国积极财政政策

高培勇（中国社会科学院）

中共十八大以来，随着中国经济呈现的转折性变化，许多使用多年且烂熟于心的经济范畴，虽然称谓未变、用词依旧，但其所蕴藏的内涵发生了深刻变化。倘若不加区分地照搬照用于当下的中国经济分析，很可能导致似是而非的结论。积极财政政策便是一个十分突出的例子。

一、积极财政政策面临的新课题

中国启用积极财政政策一词，始于 1998 年的反东南亚金融危机实践。在一个很长的时期内，“积极”二字一直被当作“扩张”的同义语。在人们的视野中，积极财政政策就是扩张性财政政策，且等于以减税降费、扩大支出、增列赤字为主要内容的财政扩张操作。

也正因为如此，近几年，无论是提出积极财政政策要“有力度”，还是提出积极财政政策要“加大力度”；亦或是积极财政政策要“更加积极有效”，都会被人们相应解读为在上一年实施财政扩张的基础上，进一步加大扩张的力度。或者，都会被引申为对上一年实施财政扩张的效应不满意，从而亟待填充扩张效应的缺口。

即便是中央经济工作会议所提出的 2019 年积极财政政策要“加力提效”，也为不少人以“扩张”为基点对其加以解读。

然而，注意到积极财政政策所谓的启用以及此后的相关实践均发生在中国经济的高速增长阶段，并且注意到 2019 年已是我们正式做出中国经济由高速增长阶段转入高质量发展阶段重大判断之后的第二个年头，围绕 2019 年积极财政政策的布局，显然是立足于高质量发展阶段而非高速增长阶段的，也显然是着眼于认识、把握、引领高质量发展阶段的财政政策实践而非高速增长阶段的财政政策实践的。这至少意味着，积极财政政策要“加力增效”的提出，其语境已经大不相同于以往。

因而，一个接踵而来且必须回答的问题是：立足于高质量发展阶段的积极财政政策布局，同高速增长阶段的积极财政政策实践，在基本内涵及行动路线上有没有变化？如果有，那又是什么样的变化？

引申一步说，面对多年少见的两难多难复杂局面，特别是外部环境深刻变化所带来的新的经济下行压力，怎样才能把握好 2019 年中国积极财政政策加力提效的方向？

二、大不相同于以往的宏观环境

仔细地审视转入高质量发展阶段的中国宏观经济与政策环境，并同高速增长阶段加以比较，可以发现，一系列大不相同于以往的深刻变化已经逐步呈现：

(1) 转入高质量发展阶段的中国经济所面对的主要矛盾是结构问题而非总量问题，矛盾的主要方面在供给侧而非需求侧。外部环境深刻所带来的新的经济下行压力，固然主要体现在需求总量上和需求一侧，但相对于结构问

题和供给侧问题，需求总量和需求侧的问题终归属于次要矛盾、次要方面。这是中央经济工作会议做出“我国经济运行主要矛盾仍然是供给侧结构性的”重要判断的认识基础。

(2)转入高质量发展阶段的中国宏观政策的主线是供给侧结构性改革而非需求管理。外部环境深刻所带来的新的经济下行压力，固然集中体现于实施需求管理的必要性上，但相对于优化供给结构、提高供给质量，扩大需求不仅是次要目标，其操作亦须掌握在“适度”范围内，不可“大水漫灌”。宏观政策的作用力对象虽不排除需求，但主战场已经让位于供给。这是中央经济工作会议提出“坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇”以及今年“两会”强调“要继续坚持以供给侧结构性改革为主线”的基本考量。

(3)转入高质量发展阶段的中国宏观调控所依托的根本途径是深化改革而非政策安排。外部环境深刻所带来的新的经济下行压力，固然要求和决定着政策层面的相机抉择，但相对于体制机制性变革，相对于推进各种基础性改革，短期“对冲性”逆周期操作的功效绝对不可同日而语。这是中央经济工作会议和今年“两会”一再提到“更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段”的基本依据。

可以肯定的讲，相对于以往，当下的积极财政政策蕴含着不一样的内涵，深藏着不一样的行动路线。

三、大不同于以往的减税降费

立足于高质量发展阶段的中国宏观经济和政策环境，仔细地审视 2019

年中国围绕减税降费做出的一系列部署，可以清晰的发现，其所发生的最重要变化，并非体现在规模和力度上，而是体现在运行机理和行动路线上。

最值得指出的一点是，与高速增长阶段致力于财政扩张的减税降费大不相同，当下中国所实施的减税降费，是作为供给侧结构性改革的举措之一而操作的，其主要目标锁定于降成本。

(1) 以降成本为主要目标，减税降费所瞄准的便是结构调整，其着力点是落在供给侧的。它的基本行动逻辑是，减税降费，可减少作为企业产品和服务价格构成要素之一的税费成本，进而降低企业的生产经营成本。企业生产经营成本的降低，或有利于企业优化供给结构，或有利于企业提升供给质量。无论是供给结构的优化，还是供给质量的提升，最终都会收获推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革的效果。

(2) 主要目标既锁定于降成本，减税降费便是有明确指向的。进入减降视野的税费，主要是企业所缴纳的税费而非个人所缴纳的税费。所谓“涉企税费”、“为实体经济降成本”等当下同减税降费问题相关的表述，其基本含义，就是要将减税降费落实在企业身上，特别是落实在实体经济身上。一言以蔽之，它所着眼的减税降费，是结构性的减和降，而非总量性的减和降。

(3) 以降成本为主要目标，减税降费不仅要落实供给侧，以降低企业成本为主要着眼点，而且要以降低企业的生产经营成本为重心。故而，在具体税种和费种的选择上需要格外讲究，系有针对性的减税降费。进入其减降视野的，是发生于企业生产经营环节的间接性税费而非直接性税费，其中以增值税为主要代表。

(4) 以降成本为主要目标，减税降费之后的收入亏空，决不能取增列赤字和增发国债之法，而应当也只能走削减政府支出之路。这是因为，倘若政府一手减税降费，另一手增列赤字、增发国债，且两者规模相等，其结果，一方面资源配置格局不会因此而改变，另一方面，政府举借的债终要偿还。即便债务本金可以通过不断发行置换债而无限期延续，必须按期支付的债务利息终究要叠加到既有政府支出规模之上，而成为推升未来税费负担或未来企业成本的重要因素。因而减税降费的归宿只能放在“节用裕民”——政府过紧日子，老百姓过好日子——之上。

(5) 聚焦于降成本，减税降费通常与解决经济运行中的结构性矛盾联系在一起，作为事关经济持续健康平稳发展的长期战略而实施。因而减税降费不会是周期性的，而是趋势性的。不会是临时性的操作，而是持续有效的行动。往往循着税费制度的改革方向而展开，通过改革性行动加以实施。

四、大不相同于以往的扩大支出

在积极财政政策旗帜下的扩大政府支出操作，主要表现为扩大政府投资。与高速增长阶段大不相同，当下中国实施的扩大政府投资操作，是同调结构、补短板结合在一起的。或者说，扩大政府投资要围绕着调结构、补短板而展开。

(1) 与调结构相结合，扩大政府投资的着眼点，便不仅是扩大社会总需求，而且包括调整经济结构。鉴于主要矛盾是结构问题而非总量问题，扩大政府投资的操作不应仅作为短期的重要对冲手段，而是要兼容扩需求和调结

构两大目标，且须将主攻方向锁定于调整经济结构而非扩大社会总需求，发挥政府投资对优化供给结构的关键性作用。

(2) 与补短板相结合，扩大政府投资的着力点，便不仅是需求侧，而且包括供给侧。鉴于矛盾的主要方面在供给侧而非需求侧，扩大政府投资的操作，不仅要根据需求侧和供给侧的不同特点而区别对待，而且须以精准补短板为重点，释放有效需求潜力，优化中长期供给。

(3) 与调结构、补短板结合起来，实质上是让扩大政府投资“服从”于供给侧结构性改革主线要求。一方面，不能因扩大社会总需求而重蹈“放水”覆辙，乱了经济结构调整的阵脚。另一方面，也不能因政策层面的相机抉择而忽略改革的推进，导致既定改革部署的搁置甚或回撤。

这启示我们，面对外部环境深刻变化所带来的新的经济下行压力，固然要进一步加大政府投资规模，加快政府投资进度，但不可偏离与调结构、补短板相结合这一高质量发展阶段扩大政府投资操作的基本行动路线。其中，补短板是个牛鼻子。扩大政府投资不仅要瞄准于补短板，以补短板的操作兼容扩需求和调结构两大目标。而且在扩需求和调结构发生冲突时，还要通过加大补短板的力度，让扩需求“迁就”调结构，把补足受制于人的核心技术和基础设施建设领域的短板作为扩大政府投资的主要聚焦点和落脚点。

五、大不同于以往的增列赤字

增列财政赤字，在一个很长的时期内，曾被当作积极财政政策的基本标志。无论减税降费还是扩大政府支出，最终都要归宿于财政赤字的增列。然

而，这一通行于高速增长阶段的惯例，随着转入高质量发展阶段的进程而发生了极大的变化：对于增列财政赤字问题的考量，越来越以防范化解金融财政风险为约束条件。

(1) 以防风险为约束条件，增列赤字便不能仅仅涉及宏观经济政策需要一个因素，而须有所忌惮，同防范化解金融财政风险的要求通盘考量。鉴于当下中国所面临的金融财政风险与以往不可同日而语，更鉴于防范化解重大风险系全面建成小康社会必须打赢的“三大攻坚战”之一，不仅要为增列赤字设置天花板或警戒线，而且须不遗余力守住天花板或警戒线。

(2) 以防风险为约束条件，便不能不对赤字高度敬畏。增列赤字的规模和幅度，也不能不立足于国人的惯性思维。鉴于财政赤字不超越 GDP 的 3%这一源自欧盟且为国际上广为引用的风险控制指标，早已潜入国人的心底、甚至演化为心理防线，我们也常以财政赤字始终未超过这一比率作为防范风险的实绩加以宣传，不仅须将 3%作为增列赤字不可逾越的“戒条”，而且须以此构筑起稳定国人预期的牢固屏障。

(3) 以防风险为约束条件，增列赤字对于扩大社会总需求的作用，便须掌握在“适度”而非“全力”范围内。即便为了深化供给侧结构性改革或强化逆周期调节而增列赤字，其在宏观调控中的角色，也须定位于“辅助”而非“主力”队员。

(4) 以防风险为约束条件，就要着力于提高财政资金的配置效率和使用效益，着力于调整优化支出结构，坚持“有保有压”。而且，还要持续盘活财政资金存量，加大资金统筹力度，将财政资金精准配置在“刀刃”上。

这启示我们，面对外部环境深刻变化所带来的新的经济下行压力，固然要进一步增加财政赤字规模，固然要进一步提升财政赤字占 GDP 比重，但不可脱出防范化解金融风险的底线，要平衡好稳增长和防风险的关系，在强化政府债务管理的基础上，适度扩大支出规模。除非万不得已，在关注经济增长的同时，不可放松对金融风险的警惕。既不能只管扩张，不计代价，又不能只管花钱，不管还钱。

六、一个现实例子：2019 年的积极财政政策

将积极财政政策与高质量发展阶段相对接，并分别减税降费、扩大支出和增列赤字三项操作作具体分析的结果表明，操用以往的理解和认识来阐释和解读当下中国实施的积极财政政策，已经变得不合时宜。

事实上，从去年下半年到中央经济工作会议，再到今年的“两会”，我国已经围绕积极财政政策有针对性的推出了一系列新举措、新对策。对于这些新举措、新对策，应在仔细辨识其间深刻变化的前提下，恰当的加以把握。

(1) 虽然积极财政政策的称谓未变，2019 年积极财政政策也要加力提效，但“积极”二字已不再简单等同于“扩张”，而是在原有“扩大内需”意义的基础上，赋予了其“结构调整”的新内涵，从而让积极财政政策“在扩大内需和结构调整上发挥更大作用”。

(2) 虽然减税降费的提法未变，2019 年减税降费规模也达到近 2 万亿元，但进入减税降费视野的，主要是企业税收和社保缴费，其主要目标是“降成本”。减税降费留下的亏空，并未以增列赤字、增发国债为弥补手段，而是

与节用裕民结合在一起，将减税降费与削减政府支出通盘考虑。减税降费的操作，并未依托于政策调整，而是同税费制度改革相捆绑，主要通过制度改革加以实现。

（3）虽然同样要启用扩大投资规模举措，2019 年中央预算内投资规模达到 5776 亿元，比去年增加 400 亿元，但扩大投资操作已不再单纯瞄准于“量”，而是“合理扩大有效投资”。同供给侧结构性改革联系起来，与打好防范化解金融风险攻坚战相衔接，紧扣国家发展战略，将扩大有效投资的对象锁定于“加快补上经济社会发展重要领域短板”方向，落实于“结构调整”项目。

（4）虽然同样牵涉增列赤字，2019 年一般公共预算赤字 2.76 亿元，比去年增加了 3800 亿元。赤字率为 2.8%，比去年提升了 0.2 个百分点，但增列赤字的考量已被置于充分评估当下我国面临的金融财政风险基础之上，置于以稳定的宏观政策环境来稳定预期、稳住预期的战略定力之上，从而始终对财政赤字和金融财政风险保持高度敬畏，将赤字率严格控制于 3%这一警戒线和安全线以内。