

稳健的财政政策：含义、内容和意义

安体富 王海勇

内容提要 稳健的财政政策也就是“中性”的财政政策，其本来含义是指财政收支要保持平衡，从而避免对社会总需求产生扩张性或紧缩性的影响。但这只是一种静态的“中性”，是一种理想状态。从动态上去理解，本年度比上年度或上几个年度财政赤字有所减少，或财政支出的增长速度有所降低，都是“中性”的表现，即通过逐渐减少财政政策的扩张力度去一步步逼近所谓“中性”的理想状态。稳健的财政政策包括的内容主要有：压缩财政赤字，控制国债发行规模，减少政府投资，调整投资方向，按科学发展观和公共财政要求调整财政支出结构，促进经济社会协调发展，支持改革，建立一个宽松和公平的财税环境。稳健的财政政策具有重要意义，不仅有利于加快公共财政体制建设，促进我国经济社会的全面协调发展，同时还标志着政府宏观调控能力和党的执政能力日益提高。

关键词 稳健的财政政策 科学发展观 公共财政

我国自1998年开始实施的积极财政政策，对于抵御亚洲金融危机的冲击、扩大内需、拉动经济增长、促进经济社会协调稳定发展，发挥了积极的作用。但这种以扩大国债投资规模为主要特征的扩张性的积极财政政策不可能、也不应该长期实行下去，在经济形势好转之后，就应该适时退出。2004年初，中国经济出现了投资过快、局部过热和通货膨胀压力加大的新情况，标志着积极财政政策的历史使命已基本完成，即将“功成身退”了。接下来，对财政政策如何转型的问题，理论界和政府决策部门经过了从“中性”到“稳健”的反复斟酌，终于在2004年的中央经济工作会议之后采用了稳健的财政政策的提法。但稳健的财政政策的含义、内容和意义到底如何理解呢？本文尝试对这一众所关注的重要问题进行具体的阐释。

一、稳健的财政政策：含义

（一）“稳健”的财政政策实质上就是“中性”的财政政策

所谓“中性”的财政政策，其本来意义是指财政收支要保持平衡，既不搞赤字预算也不搞盈余预算，从而避免对社会总需求产生扩张性或紧缩性的影响。而当前“中性”财政政策的提出主要是针对我国扩张性的积极财政政策而言的，旨在总量上不给经

济运行带来扩张性的影响。

所谓“稳健”的财政政策，其基本政策含义是指宏观经济形势变化之后，我国现阶段还不宜简单采取“全面紧缩”的调控方法，而应当是在坚持稳健的原则下，实行“有保有压，区别对待”调控方式，减少扩张力度和促进结构优化，从而促进国民经济协调稳定增长。

就当前的宏观调控任务而言，“稳健”的财政政策和“中性”的财政政策都旨在避免积极财政政策所带来的扩张性影响，因而在本质上是一样的。中央之所以最后选择了“稳健”而不是“中性”的财政政策，大约是因为“中性”容易给人这样一种感觉，即政府对经济运行保持“中立”，不再干预、放任不管、无所作为了，而“稳健”在这方面似乎好一点，但其实“中性”也好，“稳健”也好，在保持总量不扩张的同时，都要根据经济形势变化，进行结构上的调整。

不打赤字，不搞结余，既不扩张，也不紧缩，保持财政收支的大体平衡，就是所谓的“中性”。但这只是一种静态的“中性”，是一种理想状态。从历史上看，改革开放以来可以说每年都打赤字，那么能不能说改革开放以来我们一直实行扩张性的（或积极的）财政政策呢？答案是否定的。因为从1993年到1997年，每年均有赤字，但实行的却是“双紧”的财政政策和货币政策。那么，到底如何去理解所谓的“中性”

呢?这要从动态上去理解,本年度比上一年度或上几个年度财政赤字有所减少或财政支出的增长速度有所降低,都是“中性”的表现,即通过逐渐减少财政政策的扩张力度去一步步逼近所谓“中性”的理想状态。实际上,2004年度的财政预算安排中,将建设国债规模从上一年的1400亿调减到1100亿,就已经在向所谓“中性”的财政政策过渡了。2005年要实行“双稳健”的财政政策和货币政策,但仍然会打赤字,如何去理解呢?仍然是从动态上看,如果赤字比2004年有所减少,我们仍然说是“稳健”或“中性”的。

(二)“稳健”的财政政策的提法仍不够科学准确

“稳健”的财政政策实质上等同于“中性”的财政政策,是与扩张性的积极财政政策相对来说的,从我国当前的宏观经济形势来看,应该是适度从紧的。但仅从字面意义来看,“稳健”二字似乎并不能科学、准确地体现出政策的主要内容。

我们以货币政策为例来说明这个问题。1998年以来,我国一直实行“稳健”的货币政策。从“稳健”的货币政策的实际执行情况来看,从1998年到2000年,主要是刺激经济增长的扩张性货币政策时期;从2000年到2002年8月,货币政策是稳中偏松的时期;从2002年9月到2003年,可以概括为通货适度紧缩的时期;2004年以来,尽管货币政策表述仍是“稳健”,但实际上却是“偏紧”的。从中可以看出,所谓“稳健”的货币政策实际上是时松时紧的,并非始终一样的。

所以,我们说“稳健”的提法,并不十分准确,没有能给出当前的财政政策一个科学、明确的定位。我们认为,财政政策的命名,应该明确表明政策的调控目标,如“促进经济增长的财政政策”、“促进充分就业的财政政策”、“统筹经济社会协调发展的财政政策”、“预算平衡的财政政策”等。我国当前经济运行中的突出问题是结构问题,所以,促进经济结构的调整应该是当前财政政策的首要调控目标。当然,在没有更确切的提法来命名当前财政政策的情况下,权且用“稳健”的财政政策的提法,也未尝不可。重要的是要弄清这一政策所包含的主要内容。

二、稳健的财政政策:内容

按照我们的理解,稳健的财政政策应该包括以下四方面的主要内容:

(一)压缩财政赤字,控制国债发行规模

1998年以来,由于实行扩张性的积极财政政策,我国的财政赤字规模由1998年的960亿元增加到2004年的3198亿元(计划数,下同)相应的,赤字率由1.2%上升到2.5%,期间,2002年曾达到3%。国债发行额由1998年的3228.8亿元增加到2004年的7022亿元,国债负担率由10%上升到18%。2005年实行稳健的财政政策后,预计赤字规模将控制在3000亿元左右,但由于GDP的不断增长,赤字率将下降至2%左右。国债发行规模应有所控制,比如近期内应逐渐压缩到6000亿元至5000亿元,相应的,国债负担率也将有所下降。这样一来,财政政策的扩张力度将有所减弱。

(二)减少政府投资,调整投资方向

这些年来政府投资主要是通过发行长期国债进行的,2000-2002年达到了1500亿元的规模,2003年为1400亿元,2004年调减为1100亿元。考虑到当前整个投资仍增长过快,应进一步压缩政府投资规模。2005年,政府投资可考虑压缩到800亿元左右。与此同时,应进一步调整投资方向,主要用于:

1. 保证在建国债项目按期完成,发挥效益,主要包括青藏铁路、南水北调、治淮工程、病险水库除险加固、农村人畜饮水、县际和农村公路、采煤沉陷区治理等在建项目。

2. 加强农业基础设施和重大水利项目建设,支持粮食生产。

3. 支持西部开发、东北地区等老工业基地调整改造和中部崛起的重点项目。

4. 支持产业结构调整,增加对高科技产业的投入。

5. 加强事关经济安全的基础设施建设。

(三)按科学发展观和公共财政要求调整财政支出结构,促进经济社会协调发展

经济社会协调发展是科学发展观的基本要求,也是我国改革开放和现代化建设的基本目标取向之一。当前我国经济社会发展中的一个重要问题是消费和投资需求增长的不协调,或者说是“高投资,低消费”问题,这个问题不解决,将不利于国民经济的良性循环和人民生活水平的提高,进而影响到经济社会的协调发展。深入分析可知,消费与投资需求增长不协调问题的财政体制根源在于公共财政体制建设的滞后。因此,按公共财政的要求调整和完善财政

支出结构 就成了解决这一问题的根本之策。具体来说：

1.加大农业投入,着力解决“三农”问题。

2.明确各级政府在义务教育中的地位,确保义务教育经费的足额拨付。中央和省级政府在整个义务教育投资中承担的比重至少应达到50%,由县级政府承担的比重最多不超过50%。

3.加大财政对公共卫生的支出力度,加快公共卫生体系建设。

4.加大政府支持力度,完善社会保障体系。

5.充分运用财政政策,努力解决就业问题。

6.加大对收入分配差距的调整力度。

7.加大环保支出,促进人与自然的和谐发展。

(四)支持重大改革举措出台,为市场经济健康发展和企业创新建立一个宽松和公平的财税环境

继续深化国有企业改革、金融体制改革、投资体制改革和财税体制改革,是完善社会主义市场经济体制的一项重要任务。稳健的财政政策应该着力推进经济体制改革,特别要加大财政对新一轮税制改革的支持力度,促进实质性的制度创新。新一轮税改的直接效应是增强企业活力和竞争力,长期来看必将促进税制结构和经济结构的优化,从而为经济增长提供长久的推动力。近几年我国税收收入一直处于高速增长状态,2004年估计税收增长额将超过5000亿元,应该说,目前是加快推进新一轮税改的良机。

三、稳健的财政政策:意义

实施稳健的财政政策是我国政府顺应宏观经济形势的变化所采取的果断、及时的政策抉择,符合科学发展观的基本要求,标志着政府驾驭社会主义市场经济的能力日益提高,以此为契机,我国开始了加快公共财政体制建设的新进程。

(一)实施稳健的财政政策符合科学发展观的基本精神,是科学发展观在宏观调控上的具体表现

党的十六届三中全会提出要树立和落实科学发展观,强调要按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,推进改革开放和现代化建设。而稳健的财政政策的重心也放在解决“三农”问题、促进西部大开发和振兴东北老工业基地、促进科学、教育、文化、卫生、体育等各项社会事业发展、加大环境保护的力度等方面,旨在实现经济的全面协

调可持续发展,努力构建社会主义和谐社会,符合“五个统筹”的基本要求,是落实科学发展观的稳健选择。

(二)实施稳健的财政政策标志着政府的宏观调控能力和党的执政能力日益提高

面对2004年国民经济中出现的粮食供求关系紧张、固定资产投资增长过猛和货币信贷投放过多等突出问题,党中央、国务院及时采取了一系列进一步加强和改善宏观调控的政策措施,抑制了经济运行中的不健康、不稳定因素,保持了国民经济平稳快速发展的良好势头。但也应该看到,当前宏观调控取得的成效还只是阶段性的,经济运行中的一些深层次矛盾仍然没有解决。政府此时采取稳健的财政政策和货币政策,是在对市场经济运行规律和财政货币政策手段的作用有了深度把握之后的深思熟虑之举,是自主调控宏观经济能力不断提高的体现。稳健的财政政策的主要内容是按公共财政的要求进行财政支出结构调整,以为了更好地体现财政资金的使用效益和社会效益,这充分体现了政府理财能力的提高。政府理财能力是党的执政能力的一个重要组成部分。从这个角度来看,稳健的财政政策的实施标志着党的执政能力提高到了一个新水平。

(三)实施稳健的财政政策加快了公共财政体制建设的步伐,有利于促进我国经济社会的全面协调发展

与我国市场化改革的进程相比,我国公共财政的建设步伐明显滞后,各种公共产品和公共服务供给的短缺,导致了经济和社会结构的失衡,这已成了我国经济社会全面协调发展的严重障碍。实施稳健的财政政策与加快公共财政建设具有内在逻辑上的一致性,公共财政实质上是市场经济财政,而稳健的财政政策也必然要遵守充分发挥市场机制作用这个基本前提。从稳健的财政政策的主要内容来看,也都是公共财政应该发挥作用的领域。因而,实施稳健的财政政策必将进一步加快我国公共财政建设的步伐,缓解我国经济社会发展的财政体制瓶颈约束,促进经济社会的全面协调发展。

(作者单位:中国人民大学、中国财政金融政策研究中心)

(责任编辑:张红)