

对我国实施积极财政政策的若干思考

首都经济贸易大学会计学院 毛夏鸾 任丽萍

摘要: 全球金融海啸及其造成的严重后果,正在由金融领域波及经济领域,由虚拟经济波及到实体经济。在这种背景下,我国政府采取了积极的财政政策和适度宽松的货币政策,以实现"保增长、保民生、保稳定"。本文从积极财政政策背景入手,通过与1998年积极财政政策的对比,分析我国积极财政政策存在的问题,并提出相关的财税政策建议。

在全球金融危机不断蔓延的情况下,为了抵御国际经济环境对我国的不利影响,防止经济增长速度过快下滑并出现大的波动,2008年11月,党中央、国务院审时度势,果断决定对宏观经济政策进行重大调整,出台更加有力的扩大国内需求的措施,再次启用以政府投资为主的积极财政政策及适度宽松货币政策,以应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展。提出了要进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的十项措施,提出要加快民生工程、基础设施、生态环境建设和灾后重建,提高城乡居民特别是低收入群体的收入水平,促进经济平稳较快增长。针对这次实施积极财政政策的背景及发展趋势,本文就以下几个问题进行探讨。

一、两次实施积极财政政策的对比

何谓“积极财政政策”?萨缪尔森所著的第10版《经济学》(1979年)译本中指出:积极财政政策就是决定政府税收和开支的方法,以便有助于削弱经济周期的波动、维持一个没有过度通货膨胀和通货紧缩的不断成长和高度就业的经济制度。

我国学者对积极财政政策也有界定。(1)积极财政政策意指政府密切关注经济的变动趋势,预测未来的经济发展,在税收和政府开支方面采取有效地对策,以实现一定的宏观调控的政策目标。(叶振鹏,2002)(2)“所谓积极财政政策是指在经济衰退时,为了刺激经济发展、鼓励投资和消费、扩大总需求,所实行的积极地扩张型财政措施;或者在经济过热时,为了减缓经济发展速度,抑制投资和消费,调整生产、投资、消费结构,所采用的紧缩型财政措施。”(朱广俊、陈建中,1999)(3)“积极的财政政策主要是指中央政府大量发行国债,扩大政府投资,同时辅之以松的货币政策和出口政策,达到刺激总需求的目的。”(吴俊赔,2001)(4)“积极地财政政策是我国特定时期为实现特定目的而由中央政府专门实施的宏观经济措施,即通过增加政府支出,扩大社会总需求,以防止经济下滑,拉动经济增长。”(段国旭,1999)

本人也曾经在“发挥税收在实施积极财政政策中的作用”一文中给出如下定义,“积极财政政策应该是一个体系,是由若干个与财政赤字有关的政策组成的,是在国民经济有效需求不足,经济增长滞缓的前提下,为促进社会总供给和总需求的平衡而采取的以赤字政策为

核心的各种财政政策的集合。”^①

根据对我国积极财政政策的研究，可以看出他们的共性，即我国的积极财政政策属于一种扩张性的财政政策，是政府主动地调整财政收支和财政手段，形成不同的组合，以达到预期的政策目标。

不同时期所施行的积极财政政策各有特点，现阶段积极财政政策特点主要体现在 2009 年 3 月 6 号财政部部长谢旭人针对 09 年积极财政政策的五个方面内容所进行的归纳：

一是扩大政府公共投资，着力加强重点建设。在 2008 年末增加安排保障性住房、灾后恢复重建等中央政府公共投资 1040 亿元的基础上，2009 年中央政府公共投资安排 9080 亿元，增加 4875 亿元。

二是推进税费改革，实行结构性减税。结合改革和优化税制，实行结构性减税，减轻企业和居民税收负担，扩大企业投资，增强居民消费能力。预计 2009 年将减轻企业和居民负担约 5000 亿元。

三是提高低收入群体收入，大力促进消费需求。调整国民收入分配格局，提高居民收入在国民收入分配中的比重和劳动报酬在初次分配中的比重，增强居民消费能力，扩大消费对经济增长的拉动效应。充分发挥财税政策作用，增加财政补助规模，重点增加中低收入者收入。

四是进一步优化财政支出结构，保障和改善民生。中央财政用于“三农”支出和民生支出安排分别达到 7161.4 亿元和 7284.63 亿元。严格控制一般性支出，进一步降低行政成本。

五是大力支持科技创新和节能减排，推动经济结构调整和发展方式转变。加大科技投入，促进企业加快技术改造和技术进步。增加节能减排投入，稳步推进资源有偿使用制度和生态环境补偿机制改革。改革完善资源税制度，促进资源合理利用。

以上积极财政政策的内容有以下几个特点：一是“思路新”。此次实施的积极财政政策立足于应对危机、化解危机，着眼于抓住机遇、创造机遇，较好地贯彻落实了科学发展观。二是“导向明”。就是重民生、保增长、促消费、活市场、统内外、利长远。三是“力度大”。今年全国财政赤字 9500 亿元，各项税费减免政策预计减轻企业和居民负担约 5000 亿元。四是“工具多”。将预算、税收、贴息、减费、增支、投资、国债、转移支付等若干财政政策工具组合起来一起使用。

1997 年开始爆发的亚洲金融危机，曾为积极财政政策的操作搭建了平台。正是凭借着以“增发国债——扩张支出——拉动内需”为主要线索的一系列扩张性财政举措，才使我们走出了通货紧缩的阴影，并使经济重返平稳较快发展的轨道。只不过，当前这一次的全球性金融危机，牵涉的范围更广，影响的程度更深，带来的压力更大。故而，积极财政政策的操作，用温家宝总理的话讲，必须“更直接、更有力、更有效”。此次实行的积极地财政政策与 98 年实施的积极财政政策有很多类似之处但又有不同。

第一，背景不同

^① 毛夏鸾 “发挥税收在实施积极财政政策中的作用” 《税务研究》1999 年 11 期

1997年开始爆发的亚洲金融危机,导致我国经济发展面临国际市场需求萎缩的困扰,出口大幅度下降。1998年,国内又发生了严重的洪涝灾害,给灾区群众的生命财产带来了重大损失,直接影响到国民经济发展。加之,当时国内最终消费需求不旺,国有企业的职工下岗和再就业压力继续增加。在此背景下,为了更好地应对亚洲金融危机的冲击和国内需求不足的困扰,1998年中央首次提出要把宏观调控的重点,从实行适度从紧的财政政策和货币政策、治理通货膨胀,转为实行扩大内需的方针,实施积极的财政政策和稳健的货币政策,抑制通货紧缩趋势。

第二,实行积极财政政策的范围、强度明显不同

尽管这两轮扩大内需,都以实行积极的财政政策作支撑,但这一轮实行进一步扩大内需的政策措施,实行积极财政政策的强度明显加大。

上轮实行积极的财政政策,主要包括以下6项内容:一是增发长期建设国债,加强基础设施建设;二是调整税收政策,促进经济社会发展;三是调整收入分配政策,培育和扩大消费需求;四是完善非税收入政策,减轻企业和社会负担;五是支持经济结构调整,促进国有企业改革;六是增加教育、科技、生态保护和环境建设等重点领域支出。

2008年11月5日召开的国务院常务会议,提出了当前进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的十项措施。将这轮实行积极财政政策的内容与上轮进行比较,二者在内容上有些类似,但这轮实行积极财政政策的范围明显扩大,强度也明显增加。1998年开始实行的积极财政政策,主要是通过增加财政赤字,增发长期建设国债,加强基础设施建设投资。此次实行进一步扩大内需的政策,不仅中央政府的投资强度明显加大,带动地方政府的投资热情空前高涨;在增加投资之外,还有许多新的内容。如从2009年元月1日起,在全国范围内推行增值税转型改革,相当于减轻企业税负1233亿元。

第三,在保增长的过程中对扩大消费与增加投资的地位关系看法不同

内需包括国内投资性需求和消费性需求两个方面。1998年及其后几年实行的扩大内需政策,主要是增加以基础设施建设为主的国内投资性需求。当时虽然逐步重视“引导和扩大消费需求”,“多渠道增加城乡居民特别是低收入群体的收入;加快发展消费信贷”,“积极引导居民增加文化、娱乐、体育健身和旅游等消费,拓宽服务性消费领域”,形成投资和消费对经济增长的双重拉动;但在引导和扩大国内消费方面的过硬措施,要比这次实行进一步扩大内需的政策措施少得多。当时在扩大国内需求时,实际上把以投资促增长放在更为重要的地位。

近期出台的进一步扩大内需的政策措施,把扩大消费与增加投资放在同等重要的地位。不仅注意以投资保增长,还特别重视以消费保增长,将增加国内消费需求与增加国内投资需求有机结合起来,甚至以投资带消费、以消费促增长。如通过加快建设保障性安居工程,带动居民住房消费需求的增加;通过加强农村基础设施建设,带动农村消费环境的改善,从而间接带动农村消费需求的扩张;通过加快重大基础设施建设、在全国全面实施增值税转型改革等,带动经济发展和就业机会的增加,支撑国内消费需求的扩张。2008年12月召开的

中央经济工作会议,进一步提出“要较大幅度增加公共支出,保障重点领域和重点建设支出”。2008年12月5日国务院常务会议提出进一步扩大内需的十项措施时,明确提出要“既有效扩大投资,又积极拉动消费”。温家宝总理在会上部署了落实中央政策措施的七项工作,其中第二项就是“着力扩大消费需求特别是居民消费需求”。2008年的中央经济工作会议明确提出,“要支持能够扩大最终消费需求、带动中间需求的项目”。通过加强对民生领域的财政投资,加快医疗卫生、文化教育事业的发展,改善城乡消费环境,减少城乡居民扩大消费的后顾之忧,形成投资、消费、经济增长的良性循环,实现以投资带消费与以消费促增长的良性循环。

第四,此次更关注民生、关注农村、关注社会稳定和谐

1998年及其后几年实行扩大内需政策时,虽然也有民生和农村方面的投资,但其规模和力度要明显小得多。近期国家出台进一步扩大内需的政策措施,正值全党学习实践科学发展观之际。这是与1998年出台扩大内需政策明显不同的背景。因此,近期国家出台进一步扩大内需的政策措施,更多地体现了科学发展观的要求,体现了更多地关注民生、关注农村、关注社会稳定和谐的精神。

从具体的投资计划来看,在2008年新增的1000亿元中央投资中,加快建设保障性安居工程安排100亿元,加快农村民生工程 and 农村基础设施建设安排340亿元,加快医疗卫生、教育文化等社会事业建设安排130亿元,加快节能减排和生态建设工程安排120亿元。仅这几项民生工程的投入,就占总额近70%。在2009年2月初中央政府启动部署、总额1300亿元的新一轮投资计划中,关注民生、关注农村的精神得到进一步体现。其中保障性住房建设280亿元、卫生教育重点项目170亿元,分别占21.54%和13.08%;农村“水电路气房”建设315亿元,占24.23%,包括农村饮水安全、农村电网完善、农村公路改造、农村沼气、少数民族地区游牧定居、农村危房改造扩大试点等内容,都是当前民生领域迫切需要解决的难点和热点问题。此外,在结构调整和环境保护领域的投入,与解决农村和民生问题也有直接或间接关系。如其中结构调整投入150亿元,占总额的11.54%,主要支持重点产业振兴和技术改造。这将对解决农民工就业和农民增收问题,产生直接影响。

第五,财政政策和货币政策的结合运用不同

1998年,亚洲金融危机的影响不断加深,并引发国际金融动荡。国内多年积累的金融风险也不容忽视。在此背景下,我国在实行积极财政政策的同时,还实行了稳健的货币政策,注意调节货币供应量,防止盲目放松银行信贷;整顿金融秩序,防范和化解金融风险。2003年以后,鉴于我国经济运行中出现了贷款、投资、外汇储备快速增长等新现象,稳健的货币政策开始表现出适度从紧的趋势,如适当紧缩银根,多次上调准备金率和利率等。但到2005年财政政策从积极转向稳健后,货币政策仍然保持“稳健”基调。2007年12月,在通货膨胀压力不断加大的背景下,中央经济工作会议明确提出要实施从紧的货币政策。

但是,2008年以来,国际金融危机不断深化并向实体经济加快蔓延,对我国经济的负面影响远远超过1998年亚洲金融危机的影响。在此背景下,我国政府对货币政策的取向,

既放弃了“稳健”，更放弃了“从紧”，而是采取了“适度宽松”。2008年11月5日，国务院常务会议在研究部署进一步扩大内需促进经济平稳较快增长的措施时，明确提出要实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策。在2008年12月3日国务院常务会议专门研究当前金融促进经济发展的政策措施时，还明确提出要促进货币信贷稳定增长。同年12月8日，国务院办公厅还专门出台了“关于当前金融促进经济发展的若干意见”。可见，在此轮进一步扩大内需的政策措施中，不仅积极的财政政策和适度宽松的货币政策双管齐下，还在较短的时间内实现了货币政策的重大转向。

二、对当前积极财政政策的评价

（一）学术界的不同反映

新一轮积极财政政策出台后，对此次积极财政政策与之前的积极财政政策相比有什么区别和联系，是否存在挤出效应，挤出效应有多大，结构性减税如何贯彻落实，5000亿的减税幅度怎样高效地实现，4万亿投资如何配置，等等，成为学术界争论的焦点，众说纷纭。其中比较有影响力的辩题有：当前积极财政政策的目标取向是什么、积极财政政策是否存在挤出效应、由此产生的财政赤字如何处理、面对金融危机的大形势如何应对政策风险。

1. 关于积极财政政策的目标取向

众多学者研究发现，在全球金融危机背景下，中国财政政策面临双重目标，即对市场化条件下的短期外部非均衡状态的调整和对体制性约束条件下长期内部非均衡状态的修正。与此相对应的积极财政政策取向是，从应对经济周期性变动的财政政策取向来看，积极财政政策有其内在的合理性、迫切性；但从中国经济转轨进程中的财政政策取向来看，经济转轨的体制背景是一个重要的影响和约束条件。

我们认为在现有的体制条件下，积极财政政策具有了更深层次的含义，不再只是简单追求对经济增长的直接贡献，更不应该是等待一个成熟的市场体制建成后再去调整，而是使积极财政政策在促进市场机制健全与完善方面发挥全面的积极作用，以结构的优化、体制的完善，促进经济的长期发展作为终极目标。

2. 关于积极财政政策的“挤出效应”

面对美国金融危机，为刺激经济，我国已经决定投资4万亿人民币，力求通过扩大直接投资（即提高政府支出水平）以及政府支出的扩张效应（乘数效应），带动地方和社会投资，以达到最终刺激经济之目标。但是实施积极财政政策刺激经济发展的同时存在一个不容忽视的理论问题，即政府支出的“挤出效应”。如郎咸平认为四万亿经济刺激方案或对民营企业有很大的副作用。他指出，四万亿资金一万亿来至中央政府，一万亿来至地方政府，另外两万亿只能靠银行融资。然而，银行的钱目前都放出去了，用来修桥铺路、房地产消费贷款、买房按揭贷款等等。如果还要银行拿出两万亿打给地方政府，从事基础设施建设，银行只能从民营经济再度挤出两万亿，打给地方政府用于基础建设。如果这么做的话，就使得我国的民营经济，就是消费主体，由于资源流失而更萧条，倒闭更多，失业更严重，这个就是四万

亿的成本。^②支持积极财政政策具有明显“挤出效应”的学者还有吴俊培、于天义、庄龙涛、章晟和梁学平等。

但也有学者否认我国的积极财政政策具有挤出效应，如郭庆旺等学者从经济周期角度、全社会固定资产投资的资金来源角度、资本收益角度，运用实证分析的方法，考察政府与民间投资的关系，证实了不存在挤出效应。项怀诚也从增发国债对利率、借贷资金及居民消费的影响三个方面进行论证积极财政政策没有产生挤出效应。徐明华则依据我国经济实际运动的规律和数据，运用计量的方法进行对挤出效应的定量研究，给理论观点以量化的证明，认为扩张性的积极财政政策对私人投资没有抑制效果，我国的积极财政政策具有可持续性。

我们认为，当前我国实施的积极财政政策所产生的“挤出效应”既不像郎咸平等人所说的那样严重，也不像郭庆旺等人所说的不存在“挤出效应”。因为中国的经济与市场在转轨时期存在着复杂的情况，这种复杂性表现为：

第一、中国的潜在市场巨大，会分流“挤出效应”规模。

第二、科学发展观的“以人为本”抑制了“挤出效应”的程度。

第三、地方保护主义对非公有经济的强烈支撑，会弱化“挤出效应”。

我们以广东省 2008 年以来民营经济发展情况为例^③，在国内外经济放缓的情况下，广东民营经济保持较好的发展水平，但增速明显放缓。（见下表）

2008 年广东民营经济统计主要指标

指标	单位	本年累计	同比增长 (%)	2009 年一季度 累计	同比增长 (%)
单位个数	万个	383.38	10.3	388.41	12.4
其中：私营	万个	73.20	17.6	74.94	19.6
从业人数	万人	2015.02	4.6	2075.39	7.1
增加值	亿元	15133.33	9.5	3245.82	9.0
其中：工业	亿元	5901.00	15.0	1159.22	9.7
建筑业	亿元	492.38	-0.9	93.82	-3.4
房地产	亿元	1786.58	-4.9	341.26	3.0
税收收入	亿元	2226.09	25.4	501.25	-12.6
其中：私营	亿元	592.73	20.0	139.48	-4.9
进出口总额					
出口总额	亿美元	720.27	8.0	139.90	0.5
进口总额	亿美元	376.22	15.8	70.77	-15.2
固定资产投资	亿元	4258.86	20.1	633.51	-6.1

^② 资料来源：网易财经3月25日讯 2009年3月24日，郎咸平在成都全国糖酒会上的讲话。

^③ 资料来源：国家统计局网站

我们仅从四个方面看上述数字的结果:

首先,民营企业单位数新增较多,但关停注销情况严重。2008年,广东民营经济单位数383.38万个,比上年增加35.89万个,同比增长10.3%。其中:私营企业73.20万个,增加10.94万个,增长17.6%;个体工商户302.52万户,增加21.80万户,增长7.8%。2009年一季度,全省民营单位数388.41万个,同比增长12.4%。2008年,全省被注销的私营企业数达到1.91万户,同比增长39.5%,被注销的个体工商户达26.95万户,同比增长19.0%。2008年被注销的个体和私营企业的速度快于新增登记企业增长速度。

其次,民营进出口总额快速下滑。2008年,全省民营经济实现进出口总额1096.49亿美元,占全省进出口总额的16.0%,同比增长10.6%,增速比全省平均水平高1.8个百分点。其中出口总额720.27亿美元,同比增长8.0%。今年一季度,全省进出口总额为210.67亿美元,同比下降5.4%。从出口总额分季累计情况来看,受人民币升值、出口退税率下调和国际经济环境恶化等因素影响,广东民营出口结束高增长态势。2008年1-2季度出口总额累计增速比1季度下降了17.7个百分点。1-3季度和全年虽有所回升,但幅度不大。全年出口增速为9.9%,比一季度下降10.9个百分点,略高于全省9.4%的平均水平,而今年一季度同比增速仅为0.5%,比去年同期下降20.3个百分点。

第三,民营固定资产投资规模出现负增长。2008年,全省民营经济共完成固定资产投资4258.86亿元,增长20.1%,比全社会固定资产投资增速高7.3个百分点,占全社会固定资产投资的38.1%,所占比重比2007年上升了1.2个百分点。其中:住宅投资1679.49亿元,同比增长18.9%。与2006年、2007年相比较,分别下降13.7个百分点和13.5个百分点。2009年一季度,完成投资633.51亿元,受房地产投资减少的影响,同比下降6.1%。

第四,民营企业单位仍是就业的重要渠道,但吸纳就业能力下降。2008年,民营单位从业人数2015.02万人,比上年末增长4.6%,占全省总从业人数的36.9%。2009年一季度,全省民营从业人数2075.39万人,同比增长7.1%。由于受各种不利因素的影响,一些企业不得不通过减少雇佣工人数等手段来降低运营成本,导致广东民营企业吸纳从业人员就业能力下降。从单位平均从业人数看,2008年,广东私营企业平均从业人数由上年末的13.1人下降到本年末的11.8人,减少了1.3人,下降幅度达11.0个百分点。据调查资料反映:2008年有36%的民营企业减少了企业用工人数。

从以上的经济数据我们可以得出以下结论:

第一、在全国2009年1-5月,城镇固定资产投资53520亿元,同比增长32.9%的情况下,广东省的民营经济固定资产投资不仅没有增长,反而下降了6.1%,这不能不说含有“挤出效应”的因素。

第二、除了进出口情况不佳以外,在民营企业的发展规模及其就业状况方面则存在着好坏参半状况。这就告诉我们虽然“挤出效应”是客观存在,但是由于积极财政政策的实施,也为民营经济的发展带来了机遇,即公有经济的发展会带动非公有经济同方向发展,但不是同步发展。这是因为公有经济与非公有经济在经济实力与经济基础方面普遍存在差异。

3. 关于发行国债与财政赤字问题

积极财政政策不可避免地会带来财政赤字，而弥补赤字又需要大规模发行国债。学术界认为启动积极财政政策以来，我国国债规模随赤字规模及其他变动因素而扩大之后，是否仍控制在适度区间内和是否能保证财政经济的可持续发展，是一个必须考虑的重要问题。而且国债资金的使用效益如何，直接关系到积极财政政策的总体效果，以及扩大举债规模的风险控制问题。国债资金使用效益越高，扩张性政策的效果将越趋于“高乘数效应”的一端，同时政府扩大举债规模的安全空间越大。

学术界还认为在我国财政赤字和国债规模适当扩大的同时，必须强化风险意识与防范机制，全面把握现实情况，精心和稳妥地把握赤字与举债的合理数量界限，并对国债结构作合理调整，以及反周期应急举措与中长期可持续发展和深化改革的衔接，创造财政经济良性循环的综合环境，这样才有可能迎来国民经济的新一轮增长。

对此我们的观点是，在不突破预算赤字（9500 亿）的前提下调整好国债规模，以防未来的通胀风险。众所周知，国债的发行规模大小，一方面取决于百姓的认购能力，另一方面取决于百姓的认购倾向。

从认购能力看，根据招商证券携手尼尔森联合发布《2009 年第一季度中国城市居民投资信心及投资意愿指数报告》，2009 年第一季度居民对储蓄收益的信心相比 2008 年第四季度出现明显的下降，增加储蓄的意愿也有所下降。但是，2009 年 5 月中下旬，根据中国人民银行在全国 50 个大、中、小城市进行了城镇储户问卷调查结果显示：^④居民消费意愿下降，储蓄和投资意愿增强。47%的城镇居民在安排支出时选择“更多地储蓄”，此比例比上季提高 9.5 个百分点，升至历史最高；仅有 15.1%的城镇居民选择“更多地消费”，比上季下降 14.6 个百分点，降至历史最低。这一升一降表明，伴随着居民收入减少范围的逐渐扩大和对未来收入的不确定性感受，城镇居民消费更加谨慎。与此同时，选择“更多投资”的居民占比升至 37.9%，连续两个季度增加，累计提高 8.8 个百分点。这比第一季度的状况有明显好转。

另外，根据财政部召开的二季度国债发行会议信息透露，2 季度国债将加大发行力度，约计发行国债 20 期，累计发行规模将超过 5000 亿元。而去年同期，财政部只发行了共 7 期国债，总发行量不过 1880 亿元。在如此大规模发行国债的情况下，如果居民储蓄的提升且投资方向倾向于国债购买当然就没有问题。这样就带来了第二个问题，即百姓对国债的认购倾向。

据 2009 年 04 月 16 日南方日报报道，截至 3 月末，全省本外币储蓄存款比年初增加 2042 亿元，同比多增 758 亿元，其中定期储蓄存款增加 1261 亿元，占新增储蓄存款的 61.7%。人行广州分行有关负责人分析认为，随着 2、3 月份资本市场行情有所回暖，居民投资热情有所恢复，部分个人资金开始陆续进入资本市场。2-3 月份，证券公司的客户交易结算金存款共增加 444 亿元，占一季度全部增量的 77.5%。此外，3 月份当月全省本外币储蓄存款增加

^④ 资料来源：中国人民银行网站。

645 亿元，其中活期存款占 48.6%，比上月上升 23.7 个百分点，也表现出居民资金有伺机而动的苗头。

但是在 6 月份发行国债时银行门前已经出现了“门庭冷落”的情况，尤其是股票市场的逐步回暖，（6 月份上证指数多次冲破 2900 点）对百姓认购国债的热情是一种抑制，向我们敲响了警钟。如果居民储蓄转向股市的较多，就会影响国债的认购。在百姓认购国债不利的情况下，国债发行计划不变，而由银行认购，且贷款规模不变，其未来的风险就是通胀。这必须引起我们的足够认识。

（二）当期我国积极财政政策存在的问题

1. 结构性减税政策的内涵与外延不够明确

“结构性减税”一词首次提出是在 2008 年 12 月初召开的中央经济工作会议上。国务院总理温家宝今年 2 月中旬也指出，要实行结构性的减税，减轻企业负担。国家税务总局公布的《2009 年全国税收工作要点》则明确提出，今年将根据中央要求，加快推进税制改革，实施好结构性减税政策。

我们认为，所谓“结构性减税”就是“有增有减，以减为主，以增为辅的税收政策结构”。其既区别于全面的，大规模的减税，又不同于以往的有增有减的税负调整。“结构性减税”的核心内容固然是减税，但将“结构性”与“减税”联系在一起应该有其特殊的含义。很多人都把“结构性减税”等同于以往单纯的降低税负的政策，并没有看到“结构性”这一重要区别。单纯的减税政策通常是指通过调整税收的法规制度而带来的税负的降低，即通过降低税率、减少税种、缩小征税范围等来降低税负。而“结构性减税”则是指结合税制调整，把一些主体税种和重要税种的微观税负（税率）适当降低，同时辅以开征一些新税种和调高一些辅助性税种的税率。其主体作用具有减税效应，但结构性减税更强调有选择的减税，是为了达到特定目标而针对特定群体、特定税种来削减税负水平。同时它强调税制结构内部的优化，主要是从优化税制结构、服务于经济增长和经济发展方式转变的要求着手，其落脚点是减轻企业和个人的税收负担，强调贴近现实经济的步伐，相对更符合科学发展观。

此外，有人认为实行结构性减税将必然排除一切增税政策；也有观点认为现在不是提增税的时候，不宜实行增税政策；还有人认为“结构性减税”手笔太小，效果不大，应实行全面的大规模减税等等。

如何根据科学发展观对上述观点进行判断呢？我们认为判断的标准应该是二条：一是是否有利于“保增长、扩内需、调结构”；二是是否有利于改善民生。不论是减税还是增税，都只是政府运用税收进行宏观调控的手段和工具，而不是目的。所以，在当前形势下，结构性减税并不排斥增税。如果通过适度的增税而有利于扩大内需和经济结构的调整，则该增税政策不仅必要而且可行。另外，在结构性减税的同时实施适度的增税，还可以缓解财政收入下降的压力。

2. 理论界存在减税政策探讨方面的盲目性——典型案例是个人所得税免征额确定中的盲目攀高

新一轮的税制改革，给理论界带来了新的研究话题，众多理论和实务研究者都对此次积极财政政策提出自己的思考和观点。每个人的立场、出发点不同，得出的结论不可避免有很大的差异。但其中也不乏不切实际的纯理论探讨，这些盲目性的脱离现实的观点带有很明显的误导性倾向，我们必须予以警惕。最典型的就是个人所得税免征额的确定。

1980年，中国建立个人所得税制时将免征额确定为800元；1994年个人所得税制统一时工资薪金费用减除标准（免征额）仍然维持了800元的规定；2005年免征额提高到1600元；2008年3月免征额又提高至2000元。从2007年3月以来，中国的消费者物价指数（CPI）的上涨率一直维持在3%以上。当物价上涨时，生活成本和费用攀升，免征额就应该作相应的调高。2008年3月免征额的提高就适应了这一要求。但由于在此之后，中国的物价仍然高位运行。因此，提高个人所得税免征额的呼吁不绝于耳。有很多研究人员开始提出再次提高个税免征额，以增加居民可支配收入，达到积极财政政策应有的效果的意见。财政部也在6月份公布了“我国个人所得税基本情况”，其观点是“个人所得税是调节收入分配的主要税种，征收的收入主要用于补助弱势群体等，如果扣除额提高过多，高收入者交税大量减少，^⑤国家财政收入也就减少，国家对低收入群体的补贴以及社保、教育、医疗等支出也都会受影响。因此，费用扣除标准提高后，困难群体和低收入者不仅不能得益，反而成为利益受到影响的主要群体。”

对此我们的观点是：个人所得税的免征额应该进一步提高，但是幅度不宜过大。首先，根据我们前述的对“结构性减税”的两个判断标准，个人所得税也应该属于结构性减税的范围之一，即通过个人所得税免征额的提高刺激消费，拉动需求，促进生产的发展，同时也有利于改善民生；其次，在现阶段免征额的减幅不宜过大，即在我国没有走出经济危机的时期，免征额的提高幅度不宜超过3000元/月。虽然在现有基础上适度提高个人所得税的免征额会使高收入群体获得较多的优惠，但由于中低收入群体与高收入群体的有效需求与边际效用不同，优惠政策对不同群体的效应结果也是不同的。我们以财政部《我国个人所得税基本情况》中的测算为例，如将扣除标准提高至3000元/月，月薪为5000元的纳税人税负只能减少100元/月（原为175元/月^⑥），月薪为10000元纳税人税负减少200元（原为825元/月），而月薪为10万元的纳税人税负减少350元/月（原为20925元/月）。对于高收入群体，几百元的税负降低与提高不会对其生活产生大的影响，甚至是没有影响；而对于中低收入群体而言则有重大影响，比如还房贷，赡养老人，子女入托等。所以，通过个人所得税免征额的适度提高，对于解决中低收入群体的民生问题具有重要意义。但是，在当前经济危机的情况下，又不可能大幅度的提高免征额的标准，作为国家税收收入的第四大税种，如果优惠幅度过大会影响国家财政筹集资金与运用资金功能的发挥，不利于国家预算的执行。

^⑤比如将扣除标准提高至3000元/月，月薪为5000元的纳税人税负只能减少100元/月，而月薪为10万元的纳税人税负减少350元/月；将扣除标准提高至5000元/月，月薪为5000元的纳税人受惠175元/月，而月薪为10万元的纳税人受惠1050元/月；将扣除标准提高至10000元/月，月薪为5000元的纳税人仍然只受惠175元/月，而月薪为10万元的纳税人受惠2800元/月。资料来源：财政部《我国个人所得税基本情况》。

^⑥应纳税个人所得税=【5000×（1-20%）-2000】×10%-25=175（元），20%为“三险一金”占职工月工资收入的比重，见财政部《我国个人所得税基本情况》。

3. 国家的5千亿减税幅度与4万亿投资规模方面的非线性规范分析

线性关系是互不相干的独立关系,而非线性则是相互作用,而正是这种相互作用,使得整体不再是简单地等于部分之和,而可能出现不同于“线性叠加”的增益或亏损。这是因为经济系统是一个非线性的综合体。其多目标、多变量决定了经济系统具有非常复杂的相互依赖和相互制约的非线性关系。产生该非线性的主要原因可以归结为几个方面:

第一,经济波动的多因性。经济波动的因素不仅很多,如自然因素、外界冲击、政治因素、经济因素等等,而且相互关联,无法确定哪些因素是最重要的。就这次金融危机而言,美国的次贷危机引起了全球的金融危机,我国经济的衰退固然与美国的次贷危机有关,这是外部的经济因素,但是难道与过去我国国内需求不足,过度依赖出口的经济结构无关吗?我国经济增长长期受制于国际经济,有关资料反映经济对外依存度高达60%—70%,外需成为经济增长的重要动力,金融危机导致外需减少,出口减少,所以经济增长速度下滑是必然的。

第二,经济变量量化的模糊性。经济系统变量的测度具有很大的主观性,信息的获取和传播也具有很强的主观性,这就决定了对系统中价值等变量的测度是不准确的。从5000亿减税与4万亿投资看,首先,这只是预算数字,实际执行结果会因为经济波动的多因性而发生变化;其次,结构性减税政策不仅仅是减税,增税也是内容之一,增税的幅度会因赤字状况而发生变化。

第三,经济波动的不规则性或随机性导致因果关系的不确定性。经济波动是必然的,按照马克思主义学说,市场经济的价值规律与资本主义制度的结合,必然会产生经济危机。尽管人们提出了各种经济波动周期说,但主观性都很强。每一次经济波动在时间和幅度上都不尽相同;经济波动有时表现为较长的周期,有时表现为较短的周期。对已经出现的波动周期和幅度可以进行分析研究,却很难预测未来的波动周期和幅度。

有原因就一定有结果,但是一定的原因,并不必然导致某种特定的结果,这是经济学非线性关系的典型特征。如自然灾害、政策调整、技术创新等等,必然会对经济系统产生影响,但这种影响能够带来什么样的结果并不是一定的,还与其他已知的和未知的环境因素以及人们的各自适应能力密切相关。就4万亿投资规模和5千亿减税的关系看,两者对经济的影响并不能简单地联系和叠加。从4万亿投资规模看,其效果如何还会受到投资结构的影响,投资结构还会受到管理水平的影响,管理水平还会受到人力资源水平与结构的影响。从5000亿减税看,其效果如何会受到减税指导思想的影响,即减税是贯彻区别对待原则还是贯彻国民待遇原则;在贯彻上述原则时会受到决策人的主观愿望与客观情况是否吻合的影响。

第四,经济波动的复杂性导致人们对经济波动周期原因认识的多样性和多学派共存。不同的学派主观对客观的认识是不同的,各个国家的政府总是会采纳某一派学者的观点以解决本国的经济问题。主观对客观认识的局限性也决定了4万亿投资与5000亿减税处于非线性状态。

三、进一步完善当前积极财政政策的建议

（一）处理好投资与职工就业的关系

在国际金融危机的影响下，我国的就业形势日益严峻，实施积极财政政策的目标之一就是实现充分就业，但是财政政策的作用机理是复杂的，积极财政政策的具体措施在促进就业方面仍存在不足。一方面，积极财政政策导向仍以扩大内需、拉动经济增长为主，创造持续性、长期性就业岗位的能力低下，难以从根本上解决我国的就业压力；另一方面，由于缺乏科学合理的搭配机制，财政政策与就业政策具体实施过程中难以有效协调，政策逆效应被扩大降低了政策功效。

作为两套相对独立的政策体系，财政政策与就业政策在具体的搭配实施过程中并不总是产生正效应，如果搭配不当，则会产生政策逆效应。例如，由于财政投资政策对私人投资有“挤出效应”，如果政府对劳动力过剩的产业持续投资，在短期可能会增加企业劳动需求，扩大就业量，但是长期会完全挤占私人投资，使整个社会投资水平下降，就业量下降。为此，我们提出以下建议：

1. 实现积极财政政策与积极就业政策的紧密结合。

积极的财政政策是为了防止经济衰退而实行的扩张性财政政策，即增加政府支出，扩大社会总需求，促进经济增长。积极的就业政策是以提高经济增长对就业的拉动能力为取向的宏观经济政策，出发点是保持较高的经济增长速度、调整产业结构、所有制结构、企业结构等，以扩大就业总量，创造就业岗位。二者的目标一致，且互为补充，互相促进。特别是在当前的形势下，都是为了“保增长、保民生、保稳定”，这就需要将两者有机结合起来。

首先，要扩大政府投资规模，将政府投资与就业挂钩，合理安排资金投向，努力争取经济增长与充分就业目标的同步实现。

其次，要进一步完善促进就业的财税优惠政策，引导社会各方面鼓励就业、促进就业、扩大就业，激发劳动者就业的积极性和主动性。

再次，要规范劳动力市场秩序，维护劳动者的合法权益，消除劳动力市场的地域性分割，促进劳动要素自由流动，强化劳动力供求信息、职业指导、职业培训等服务，减少因信息不对称造成的摩擦性失业。要加强职业技能培训，提高劳动力素质，减少结构性失业。

最后，要大力完善社会保障体系，消除劳动者的后顾之忧，为劳动者合理流动提供制度性保障，推动生产要素的优化组合，促进城乡、地区的协调发展。

2. 做好促进就业短期政策与长远战略的合理衔接。

从短期来看，支持中小企业、劳动密集型产业和服务业发展，吸纳更多的劳动者就业是十分必要的，特别是在内外需不足的情况下，更是如此。中国作为一个人口大国，还处于工业化初期，要充分发挥我国人力资源充足的优势，发展劳动密集型产业，最大程度地吸纳就业。同时，要不断加大对农民工的职业技能培训力度，提升他们的技能水平，提高他们的就业能力。另外，要结合我国主体功能区规划的要求及地区之间产业结构布局和调整，考虑把东南沿海地区遭遇发展瓶颈的劳动密集型产业转移到中西部地区形成不同区域的比较优势和产业结构的合理布局。

从长远来看,随着经济的不断发展和国际竞争的加剧,要进一步优化产业结构,促进资本、技术密集型企业发展,提高经济的核心竞争力,不宜单纯地把经济发展战略建立在低劳动成本、低劳动保护、低劳动技能上面。但同时,要大力发展第三产业,由此增加就业岗位和机会。

(二) 处理好投资与科技进步的关系

当前积极财政政策的取向与选择应该是:在处理投资与消费的比例关系中,要逐步实现经济增长由投资驱动向技术进步驱动转型。

最近,温家宝总理指出,知识和科技是对国家和经济最具安全性、竞争力和可持续发展的重要因素,是克服经济困难的根本力量,也是增强产业、产品和企业竞争力的不竭动力。所以,实现经济转型关键是要实现经济增长驱动力结构的优化和转型。技术创新和科技进步不仅能提高劳动生产率,降低资源消耗和保护环境,还能创造出新的需求和市场,是突破现有消费瓶颈的最重要因素之一。在2009年度预算中,科技支出为1461.03亿元,占全部预算支出的6.49%,排在第六位,略显不足,应该适度提高,使其进入前三。

(三) 处理好财政支出与收入的关系

国家财力是实施积极财政政策的物质基础,也是各种经济风险和改革风险的最终“兜底人”。因此,实施积极财政政策必须关注财政风险,研究财政保障力。实际上,1998年积极财政政策实施后,关于财政自身承受力的质疑就不绝于耳,在政策实施后期的2002年、2003年各种关注与批评更多。目前本轮积极财政政策刚刚启动,我们完全可以早着手、早准备、早打算,对未来3至4年财政风险的承受限度、实际风险累积水平、财力保障空间等问题重点关注和研究。

1. 赤字不能超过警戒线

积极财政政策被赋予增加投资与扩大消费双重功效。日前政府已推出进一步扩大内需的十大措施。初步匡算,2009年全国财政预算赤字将达到9500亿,中央财政国债余额限额将是62708亿。

国际上市场经济国家衡量财政赤字有两条警戒线:第一条警戒线,财政赤字占GDP的比重不能超过3%。如果超过了3%,就会出现财政风险。第二条警戒线:政府的财政赤字,不能超出财政总支出的15%。政府的钱不够花时,可以去借债支出。但政府的财政赤字要是超出这个百分比,也就比较危险了。所以我们必须控制财政赤字的警戒线即不超过GDP的3%,前提是GDP必须是扎实的没有水分的。

2. 债务规模要适度

本轮积极财政政策无疑需要大量政府债务发行来支撑,但在有效利用政府债务工具的同时,需要克服因此可能会导致的政府债务风险,确保财政自身的可持续发展。评价一国政府的国债规模的警戒性指标主要有,一是债务负担率即国债余额/GDP,规定不超过60%;二是当年财政赤字/GDP比例,规定不超过3%;三是国债依存度,指当年债务收入/当年财政收入,不超过20%;四是国债偿债率(当年债务偿还额/当年财政收入),不超过20%。

我们要注意控制国债规模，提高国债资金的使用效率。从全局看，虽然我国还有发行国债的空间，但是，在发债的同时不能不考虑到中央财政的脆弱性，必须同时进行财政体制的改革，加快税费综合改革的步伐，在不提高企业与家庭总体税负的前提下，逐步提高中央财政收入占 GDP 的比重。在确保国债规模保持在适度范围内的同时，必须确保国债资金的使用效率。这就需要对国债投资项目立项及管理方法进行改革，如采用公开招标的方式在全国范围内筛选确定国债投资项目，做好国债投资项目的可行性论证和前期准备工作，对符合要求的项目，政府可以视其弥补市场缺陷，带动民间投资的程度，实行参股、全资、贴息等多种方式。今后发行的国债在基建项目上，应主要用于弥补在建项目后续资金的不足，使国债资金真正起到“四两拨千斤”的作用。

（四）合理确定结构性减税的内涵，减适度免税规模，防止非线性的副作用

2008 年以来，为保增长，扩大需，我国实施了结构性减税政策，在税收上陆续出台了上述各种减免税措施，对于刺激投资，拉动消费，减轻企业和居民的税收负担，起了一定的作用。但这些措施，除增值税转型对经济和税收影响比较大以外，其他措施力度较小，作用有限。我们认为，我国虽然已经实行了一些结构性减税的政策措施，但也存在一些不足，主要存在以下问题：

1. 促进就业，再就业的税收优惠政策力度很不够，不利于实现保就业以带动居民最终消费需求。

就业，尤其是农民工和大学生就业问题是我国目前面临的重大问题之一。在有关就业问题的税收优惠政策中，虽然有促进下岗职工再就业的税收优惠政策，如《财政部国家税务总局关于下岗失业人员再就业有关税收政策问题的通知》（财税[2005]186 号）、《国家税务总局劳动和社会保障部关于下岗失业人员再就业有关税收政策具体实施意见的通知》（国税发[2006]8 号）和《财政部国家税务总局关于延长下岗失业人员再就业有关税收政策问题的通知》（财税[2009]23 号）。但优惠时间的较短，如财税[2009]23 号明确规定，下岗失业人员再就业有关税收优惠政策延长到 2009 年 12 月 31 日为止。另外，至今还没有促进大学生和农民工就业或创业的税收优惠政策。

2. 适当促进出口企业发展的税收优惠政策。

我国的出口企业在全球经济下行的情况下直接导致了国际需求下降、企业出口锐减。针对该情况，国家应该在国外有需求的前提下，对相关出口产品继续提高出口退税率。

3. 适当放宽再投资退税政策的范围，由现在仅适用于集成电路企业、封装企业和软件产品生产企业，扩展到高新技术企业。

4. 加强资源保护和环境污染治理的税收调控力度。

现行资源税制存在征税范围窄、资源税制“绿化”程度低、税率设计不合理等问题。结果自然资源过度消耗和环境污染严重，导致“高消耗、高污染”为特点的“资源紧缺”成为当前经济发展瓶颈。在我国现行税法中，还没有以保护环境为目的，针对污染行为和产品课税的专门性税种，而环保资金主要是通过征收排污费筹集的。环保税的缺位既限制了税收对

污染、破坏环境行为的调控力度,也难以形成专门用于环境保护的税收来源,而单纯依靠收费筹集的环保资金,已经很难满足日趋严峻的环境形势的需求,造成每年财政提供的资金剧增,开征环保税已势在必行。

5. 适度降低个人所得税税负,完善消费税制度。

首先,尽快试点分类与综合相结合的个人所得税制,并将免征额由现在的2000元提高到3000元。

其次,对非生活必需品和高档消费品提高消费税税率,如:白酒的比例税率可提高到25%;高尔夫球及球具的税率可提高到20%,甚至更高;高档手表的税率可提高到30%;对于高档娱乐行为也应该提高其幅度比例税率的上线到30%。

参考文献

1. 谢旭人. 中国财政与改革开放三十年. 经济科学出版社。
2. 汪时锋. 财政:结构性减税成重点. 第一财经日报, 2008年第12期。
3. 李志远, 朱建文. 结构性减税应是扩大内需的政策走势. 税务研究, 2004年第8期。
4. 高培勇. 结构性减税应是2009年税收主基调. 社会科学报, 2009年第4期。
5. 徐丽艳. 5000亿结构性减税助企业技术创新. 中国企业报, 2009年第5期。
6. 安体富. 结构性减税:非常时期应采取特殊政策. 中国税务报, 2009年第4期。
7. 张贵峰. 大规模减税计划应提高能见度. 经济视点报, 2009年第2期。
8. 姜野. 提高我国财政政策有效性的分析. 商业研究, 2005年第11期。
9. 罗冬娥, 洪艳. 积极财政政策的新导向:刺激消费需求. 湖南社会科学, 2009年第2期。
10. 王宇龙. 1998年以来我国两轮积极财政政策的比较研究. 河南财政税务高等专科学校学报, 第22卷第6期。
11. 王朝才. 当前的积极财政政策及实施中应注意的一些问题. 经济研究参考, 2009年第7期。