

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2022年7月 第15期 总第134期

财政政策与宏观经济治理

贾俊雪



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

贾俊雪，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、财政金融学院副院长、中国财政金融政策研究中心副主任、教授，教育部长江学者特聘教授。主要研究领域包括财政理论与政策、宏观经济理论与政策。在《中国社会科学》《经济研究》、*Journal of Public Economics*和*Journal of Urban Economics*等期刊发表70余篇论文，主持国家社科基金重大项目等10多项科研项目。两部著作入选国家哲学社会科学成果文库，获全国优秀博士学位论文奖、教育部高等学校科学研究优秀成果奖二等奖、北京市哲学社会科学优秀成果一等奖和宝钢教育基金优秀教师奖等。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

宏观的经济治理和财政政策是宏观经济研究的热点与重点问题，宏观经济政策主要的两大政策就是财政政策与货币政策。首先，本文分为三个阶段梳理我国宏观政策的转型发展：1978年至1992年有计划商品经济时代的财政政策、1993—2012年社会主义市场经济时代的财政政策、党的十八大以来新时代的财政政策；其次，构建财政政策的逻辑体系，分为制度逻辑、治理逻辑、理论逻辑三个方面；最后，展望新发展阶段财政政策体系建设，主要解决如何确保实质性减税降费有效落地以及更好地发挥作用，以及如何确保财政可持续性两个核心问题，对于第一个问题建议控制政府支出，并且通过减少政府干预，推进市场化改革、深化财税体制改革、完善财政管理，为减税降费提供政策空间，对于第二个问题提出以下三点建议：（1）完善预算管理体系；（2）强化前瞻性赤字管理；（3）严格控制赤字货币化。

一、财政政策的转型发展

改革开放以来，中国的财政政策的发展经历了较大的变化，大体可以划分为三个阶段，第一个阶段为1978年至1992年——有计划商品经济时代的财政政策；1992年我们提出建立社会主义市场经济，所以第二个阶段为1993年至2012年——社会主义市场经济时代的财政政策；第三个阶段为2012年党的十八大以来——新时代的财政政策。这三个阶段的财政政策反映了我国财政特征的变化以及转型发展的脉络。

（一）第一个阶段：有计划商品经济时代的财政政策

第一，这个时代的财政政策总体呈现出“被动消极”的宏观经济治理特征。因为从财政政策的制定原则来看，这一阶段我国是以量入为出、略有结余作为财政预算的根本原则。每年的预算报告都提出实行从紧的财政政策，但事与愿违，除了少数年份（1978年、1981年、1985年）出现了财政结余，其余年份都是赤字。这段时间的赤字率均值是1.05%（除了1979年赤字率高达3.3%），这些赤字主要表现为赤字货币化（延续计划经济时代的财政银行“连裆裤”）；另外，一个比较明显的特征是顺周期。财政政策普遍认为应该是逆周期来调节，但是这个时期的财政政策是顺周期的特点，体现在赤字率与GDP增长率的变化趋势总体保持较好的同步性。经济繁荣的时候，赤字率增加，经济低迷的时候，赤字率减少，这个典型事实表明这个时期的财政政策呈现出“被动消极”的特征。

第二，该时期出现“被动消极”特征的主要原因。一是支持经济体制改革，1978年我国进行经济体制改革，而经济体制改革实际上就是市场化的改革，最重要的就是要让微观经济主体能够自我决策，而进行经济体制改革最重要的两点就是企业制度改革和价格制度改革。在企业制度改革上，财税对其的支持主要在两方面：一是利改税，二是国有企业亏损补贴制度。在利改税方面，政策施行是在1983年至1985年间，前后进行了两次，改革使国有企业由100%上缴利润改为按照利润的55%缴纳企业所得税。一方面是对国有企业减税让利，另一方面理顺了国家

与企业之间的分配关系。根据统计，1981—1992年，政策给国有企业增加的财力（扣除征收能源交通重点建设基金和预算调节基金等拿回来的部分后）累计为4577亿元（占财政收入的17.4%，是财政赤字的3.9倍）；在国有企业亏损补贴制度方面，1992年以前，每年平均占比14%以上的财政总支出用来进行国有企业的亏损补贴以支持国有企业制度改革。在价格制度改革（也叫价格补贴）上，1981年至1983年价格补贴支出占财政总支出的比重平均为14%，后来略有下降，1985年至1990年，稍高于10%，这两个阶段恰恰是价格制度改革的关键时期。财政为这两项改革的顺利推进作出巨大贡献，在一定程度上“牺牲”了财政政策的宏观治理能力。

二是“两个比重”（财政收入占GDP的比重和中央财政收入占整个财政收入的比重）持续下降。“两个比重”持续下降的原因主要与财政体制改革有关，改革通过两种机制导致了这两个比重的下降。其一是成本转嫁机制，财政承包制的特点是地方征税，征收税收后按一定的比例上交给中央，产生了所谓的收益的外溢性，地方就会通过各种变相的减免税、少征税来藏富于民，隐瞒真实的财政收入，减少上缴收入。其二是财政竞争机制，这个时期地方政府拥有很大的收入自主权，地方发展经济会倾向于用低税负的竞争策略，给企业各种税收优惠，吸引企业来投资，因此地方政府不愿征税。两个机制都导致了“两个比重”的持续下降。两个比重持续下降意味着国家的财力在

不断下降，而且中央财力下降得更为明显，这极大地削弱了中央的宏观调控，使得财政政策呈现出“被动消极”的宏观治理特征。

（二）第二个阶段：社会主义市场经济时代的财政政策

1993—2012年，这个阶段的财政政策呈现出“积极主动”的宏观治理特征。这个时期的财政政策除了1998年与2008年两次积极财政政策以及后期的积极财政政策，实际上还有两个比较短期的政策，一个是1993—1997年的适度从紧财政政策，还有一个是2003—2007年的稳健财政政策，或者说是积极财政政策的淡出阶段。

首先是1993—1997年适度从紧的财政政策，该阶段政策具备逆风向调节的特点。该阶段政策背景是1992年小平同志南巡讲话，激发了我国经济建设的热情，出现了一轮经济过热，从而实施了从紧的财政政策，进而在1996年实现了经济的软着陆。这一次的财政政策已经具备了积极财政政策的一些特点，虽未完全摆脱有计划商品经济时代的一些政策特点，但在积极主动所为（包括“逆风向”调节、总量控制和结构调整相结合、短期政策和长期制度建设相结合等策略运用）方面进行了卓有成效的探索。

其次是1998年、2008年的两次积极财政政策。1998年积极财政政策的背景是我国经济经历了1996年软着陆，正处于下降通道，面对1997年亚洲金融危机冲击，经济下滑加速。我国首先实施了大力度的货币政策但效果不佳，转而尝试实施积极的财政政策。2008年的背景则是世界金融危机，这两次积极财政政策的措施有很大的相似性，

可以归结为以下几点。

第一是大规模的公共基础设施投资，这是两次政策中的主要措施。1998年实施积极的财政政策，在1998年至2004年间发行了长期建设国债9100亿元（累计安排国债项目资金8643亿元用于基础设施建设），2008年的积极财政政策，依然是采取了类似的做法，实施了四万亿的投资计划，大部分用于基础设施建设，所以大规模公共基础设施投资是两次积极财政政策的主要措施。

第二是结构性减税。所谓的结构性减税，就是有增有减。在大规模基础设施投资支出扩张的大背景下，如果再进行全面减税，财政赤字规模会增加，影响债务的可持续性，所以采取结构性增税能避免赤字的过度增长。

第三是地方政府债务和土地出让收入成为重要融资手段。2008年后，以地方投融资平台为主要载体的地方债务快速增加，同时从20世纪90年代中后期开始，土地出让收入成为了我们地方政府重要的财政收入来源，在2001年到2010年间，占地方本级财政收入的比重从18.9%大幅提升到69.2%。

（三）第三个阶段，党的十八大以来新时代的财政政策

新时代我国财政政策产生了一些转型变化。首先，大规模基础设施投资政策开始淡出，原因有以下几点：一是政策效应减弱。20世纪90年代中后期以来到现在基础设施实现了跨越式发展，投资的边际收益会递减。理论上，公共基础设施投资对产出增长和全要素生产率（TFP）增长具有“倒U型”影响，此外项目投资效率也在降低。

二是政策空间有限。公共基础设施投资需要资金，但是税收动员能力和“土地财政”渐进极致；同时财政可持续性问题的日益突出，地方政府债务快速累积。三是十八大以来强调的新发展理念，供给侧结构性改革，强调创新驱动和高质量发展。根据公共基础设施投资对全要素生产率的“倒U型”影响，此阶段大规模基础设施虽然能够推动产出增加，实际上已经抑制TFP。

2016年以来，国家开始更多地强调以减税降费政策为主，一是包括营改增、个人所得税改革以及小微企业的普遍性税收减免政策。二是清理、规范政府性基金，取消或停征行政事业性收费，降低社保费率；2015年职工五项社会保险总费率是41%，经过六次下调，2019年底降低到33.95%。2016—2020年，新增减税降费累计达到7.6万亿元，按照国际货币基金组织（IMF）的统计口径测算，2018年我国宏观税负降到了28%，2019年降到了27.38%。

疫情期间积极财政政策基本延续之前的做法，但是力度明显增大，表现在预算赤字率、公共投资与减税降费。预算赤字率2020年是3.6%，2021年是3.2%，2022年降到2.8%。公共投资方面强调老基建加新基建，对TFP和技术创新具有很大的推动作用。减税降费方面依然采取大规模的减税降费，而且力度不断增加。截至2020年6月底，新增退税减税降费及缓税缓费约2.58万亿，增值税留抵退税1.83万亿，其他的还包括减税降费0.29万亿，缓缴税费0.46万亿。

2022年5月23日，国务院常务会议出台一揽子稳定经济的财

政政策。本次财政政策的力度较大，一是加大增值税留抵退税力度，二是阶段减征乘用车购置税，三是中小微企业、个体工商户和餐饮等五个特困行业缓缴养老等三项社保费政策延至2022年底，并扩围至其他特困行业。

总的来说，疫情期间，财政政策可以归纳为“一个信号，四个对冲”，提高赤字率，明确发出积极信号；适度增加政府投资，对冲经济下行的压力；加大减税降费力度，对冲企业经营困难；加大转移支付力度，对冲基层“三保”压力，特别是建立了财政资金直达机制，保基层运转。

二、财政政策发展背后的逻辑

（一）制度逻辑

我国坚持中国特色社会主义制度，对于财政政策的制度逻辑主要从政策制定、政策实施、政策协调三个方面分析。对于政策制定，我国有一套严格的体系，包含中央经济工作会议、中财办、国务院、发改委、财政部、国家税务总局一系列完整流程；对于政策实施，这点我国与西方国家存在差别，我国的政策实施是中央与地方共同落实，政策有效落地是需要地方切实贯彻中央政策，政策能否有效发挥作用取决于地方的激励和地方的治理；对于政策协调，我国的财政政策、货币政策总体协调是很好的，我国的财政部与央行两个政策主体都从属于同一个国务院的部委系列，有着很好的协调机制，而发达国家的央行自身是独立的。

（二）治理逻辑

第一个治理逻辑，长期战略规划与短期相机抉择政策的结合。2008年以来，我国积极的财政政策变成了长期的概念，这个结合有利于保证政策的连续性、稳定性，同时又具有灵活性。第二个治理逻辑，总量治理与结构治理相结合。总量治理集中于短期、需求侧，结构治理侧重长期、供给侧（如新时代实施的供给侧结构性改革）。

（三）理论逻辑

本文主要梳理两个理论逻辑，财政信贷综合平衡论与地方政府行为经济周期理论。首先是财政信贷综合平衡论，这个理论是我国早期的现代财政金融政策理论，理论渊源最早可追溯到新中国成立之初。黄达的《财政信贷综合平衡导论》全面系统搭建起理论分析框架。该理论就是将信贷收支和财政收支统一视为货币收支，认为信贷有差额，可以通过财政来平衡，财政有差额可以通过信贷来平衡，财政信贷综合平衡，目的是实现国民经济的总体平衡。这个理论对于我们国家的财政政策的指导作用很强，特别是计划经济和有计划的商品经济时代，现在也依然是如此，只不过以前更多注重的是静态平衡，现在更多强调的是动态平衡。

另外一个理论是郭庆旺和贾俊雪提出的地方政府行为经济周期理论，该理论主要是讲地方政府行为、中央政府行为和企业投资行为。具体而言，制度安排产生了政治和财政激励，激发地方政府发展经济，地方政府通过投资与引资实现经济发展，从而产生投资冲击，投资过热会产生经济过热，上级政府会加大监察的调控力度以降低投资热度，

导致经济下滑，上级政府在此阶段会调控放松监管，这样就会产生经济周期。该理论最大的政策启示是财政政策一定需要地方政府的贯彻落实，中央政策能否发挥作用一定程度上取决于地方政府能否有效落实，而中央政府通过激励与约束使地方政府能更好地落实政策。

三、新发展阶段财政政策体系的建设

新发展阶段财政政策体系的建设实际上涉及到三个方面：政策目标、政策手段以及政策实施。政策手段上应该供给侧与需求侧结合；政策实施上需要中央与地方政策协调。下面重点介绍政策目标，其中也会涉及到政策协调问题。

（一）政策目标是统筹发展与安全

党的十九届五中全会提出要坚持统筹发展与安全，这实际上构成了我们新发展阶段的财政政策目标，即要统筹经济社会发展和财政安全（财政可持续性）。具体到新发展阶段，该目标主要涉及两个核心问题：一是如何确保实质性减税降费有效落地以及更好地发挥作用？二是如何确保财政可持续性？

（二）如何确保实质性减税降费有效落地以及更好地发挥作用

首先减税降费的逻辑起点是控支。政府支出等于税费加赤字。如果把减税降费政策作为未来的主要政策手段，可能会出现两种情况，第一种是在政府支出不变的情况下减税降费，这意味着必须增加赤字；第二种是在政府债务不变的情况下减税降费，只能削减支出。从20世纪90年代末到党的十八大以前，地方政府的行为形成了高收、高收、

高债的动态模式。分税制改革导致地方政府采用高支出竞争策略和高成本转嫁策略，进而造成地方政府债务的快速膨胀。如果不能有效控支，债务压力会加大，财政风险加剧以及实质性减税降费政策可能无法有效落地。

如何有效控支以为减税降费腾出政策空间：第一是减少政府干预，推进市场化改革。例如：消除垄断、降低市场准入门槛，放开基础设施、教育和医疗卫生等领域；基础设施投资规模适度削减、调整投向；教育医疗社保支出适度增长；压缩行政性支出（政府机构精简改革）。第二是深化财税体制改革，适当下放财权、上移支出责任、控制转移支付规模。第三是完善财政管理，提高支出效率——警惕民生性“面子”工程。减税降费的发力点应该放在企业所得税，特别是中小微企业。

（三）如何确保财政可持续

一是完善预算管理体系，具体包括健全四本预算统筹协调机制，有效发挥全口径预算体系的整体调控功能；完善公债管理制度（尤其地方政府债务监管体系）。二是强化前瞻性赤字管理，研究制定5年期滚动赤字管理体制，加强中长期财政规划管理（跨周期调节）。三是严格控制赤字货币化，避免财政金融风险相互传导、交互叠加放大（核心在于地方投融资平台和地方债）。

（注：本文根据人大国发院“名家讲坛”讲座速记稿整理，已经演讲人审阅。）

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。
任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问
<http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>