# 转型中的财政政策定位及对策思考

来源：网络 作者：沉香触手 更新时间：2024-08-31

*\" 关键词： 积极 财政 政策 转型 对策 我国自1998年以来，面对亚洲金融危机和内需不足的国际国内经济形势，适时进行了宏观政策调整，实施了积极的财政政策。从积极财政政策6年的运行来看，既有其积极性，但毋庸讳言，其负面作用也逐渐显现。本文...*

\" 关键词： 积极 财政 政策 转型 对策

我国自1998年以来，面对亚洲金融危机和内需不足的国际国内经济形势，适时进行了宏观政策调整，实施了积极的财政政策。从积极财政政策6年的运行来看，既有其积极性，但毋庸讳言，其负面作用也逐渐显现。本文试图从如何看待过去6年来积极财政政策的成效和不足入手，对我国当前的财政政策定位以及未来一段时期财政政策调整的方向问题作一探讨。

1. 积极财政政策的成效与不足

积极财政政策名曰积极，实际上就是一种扩张性财政政策。按照凯恩斯的需求管理理论，扩张性的财政政策是指通过增加个人和政府购买能力来刺激消费从而直接增加总需求，并间接扩大就业机会的政策。它通常的操作规则是增发国债、扩大赤字、增加政府支出、减免税收、加大转移支付力度、调整经常性支出结构等手段。从我国积极财政政策的内容来看，主要是通过发行国债、增加赤字、增加政府投资、支持重大的基础设施建设等拉动经济增长。任何政策的实施，都是一把双刃剑，积极的财政政策也不例外。作为政策掌控当局来说，如何在政策实施中尽量扩大其正面效应，减少其负面效应，显得尤为重要，但问题是有些政策在实施之前很难预料到其负面效应，而且有些负面效应只有在政策实施后才能切身体会到，这就增加了政策操作当局的抉择难度。

1.1 积极财政政策的成效。

1.1.3 推动了产业结构和区域生产力布局的调整。一是通过税收减免及财政贴息等政策支持符合产業政策方向的技术改造和高新技术产业发展，促进了经济结构优化。二是结合西部大开发战略，从基础设施项目和生态环境建设入手，对中西部落后地区制定了财政税收优惠政策，加大了对中西部地区的支付力度，从而带动了中西部经济的发展能力。

1.1.4 改善了投资环境，为扩大民间投资和吸引外资创造了良好的外部环境。

1.1.5 支持了国有企业改革，加大了国有企业技改的力度。

1.1.6 考验了中国政府在市场经济条件下把握经济全局和驾驭宏观经济调控的能力。我国在完善市场经济的道路上，政府在经济发展的不同周期，如何适时地运用宏观调控手段，把握经济发展的走向上进行了有益和大胆地尝试。

6年来，积极财政政策的实践，在取得重大成效时，其负面效应也在扩大，主要表现在：

尽管积极财政政策的实施产生了一些负面效应，但我们要说，在当时亚洲金融危机，内需不足，国内经济增长低迷的情形下，积极财政政策的实施是适时的、积极的，是值得肯定的，成绩是第一位的，而且被6年来中国经济的发展实践所证明是有效的，积极财政政策功不可没。

2. 当前我国财政政策：积极乎？中性乎？

正是基于对积极财政政策负面效应的认识，积极财政政策能否继续的话题便进入了学者和调控决策者的视野之中，由此便有了积极财政政策“淡出”之说。任何政策的实施都是有条件和阶段性的，积极财政政策也不例外。正如积极财政政策的实施在当时是适时的必要的一样，积极财政政策在现阶段的淡出也是必要的，符合我国经济发展要求。但问题是积极财政政策淡出后，应该以什么样的财政政策取而代之便成了人们关注和讨论的焦点。按一般的逻辑常理，扩张性财政政策的退出，随之而来的便是：要么紧缩性财政政策，要么中性财政政策。但从我国目前经济发展的客观现状以及财政政策运用的情形来看，还很难说哪\" 一种政策占有主导地位，之所以出现这种局面，是由我国目前经济社会发展的复杂性决定的。实际情况是积极财政政策似乎还在积极，由此决定了我国目前的财政政策既非完全中性更非完全紧缩，尽管理论界呼唤中性财政政策的声音在日渐高涨，但情势不遂人愿。

2.3 财政政策完全中性难。 正是基于人们对积极财政政策负面效应以及当前经济调控任务的认识，中性财政政策便应运而生，且呼声在日渐高涨。与紧缩性的和扩张性的财政政策有所不同，所谓中性财政政策就其本义讲，就是财政收支保持平衡，不对社会总需求产生扩张或紧缩的影响。而从人类社会发展的历史长河来看，这只是一种理想化的说法，因为现实中的财政收支不可能实现完全意义上的平衡，也很难在现实操作中做到既对经济生活不刺激又不抑制，所以中性只不过是财政政策追求的一个目标或者是致力于实现的一种境界。而现实的中国国情更是应证着这一说法。撇开如前所述的积极财政政策彻底言退难和财政政策一边倒难不说，事实上这些因素都在根本上制约着财政政策的完全中性化。单就我国目前经济发展的现状而言，尽管对我国目前经济发展的形势在判断上不一，有说总量过热，有说结构过热，但从我国各行业在发展过程中确实存在着部分行业盲目投资，低水平重复建设，引致经济过热和部分行业需要加强和支持发展的过冷现象这一事实来看，财政政策难以中性。再从近期政府各部门出台的一系列调控措施来看，有反通胀的，又有防通缩的，这有别于以往单纯的反通胀或防通缩的财政政策，这似乎又与中性财政政策既不扩张又不紧缩的本来含义相悖。而让中性财政政策既须兼容反通胀又防通缩的双重目标更是难上加难。

由此我们说：既然积极财政政策的退出是一个渐进的过程，呼声渐涨的中性财政政策的跟进也是一个渐进的过程，更何况完全意义上中性财政政策能否实现？能走多远？在我国能有多大的适用空间？还有待我们经济社会的进一步发展来验证。但适应积极财政政策逐步退出的走向，来描述我们目前的财政政策，也就是给我国目前财政政策的走向一个称谓，中性财政政策不妨可以一提，但似嫌牵强。我倒觉得把我国目前财政政策的定位说成是：“收缩中的积极财政政策”可能更确切一些。这样既体现出了积极财政政策正在“淡出”，也体现出了积极财政政策还在积极的现实情况，同时它还表明收缩是第一位的、是前提，扩张是第二位的，说具体一点就是：积极财政政策虽然在积极，但其主导思想和走向上是在收缩、转向的。

3. 转型中的积极财政政策调整对策

我们在积极财政政策继续发力的同时，在政策实施的具体操作上做如何的调整和安排，才能使政策的积极性继续保持，消极因素得到抑制呢？才能体现出政策主导思想上的收缩性和转向性呢？

3.1 积极财政政策应推进经济内生增长，实现经济和财政可持续发展。 积极财政政策应逐步从应急性的、以解决短期问题为主要目的、较为单一的目标选择中淡出，逐步转向以健全经济内生增长长效机制为主，兼顾解决短期和中长期发展的政策方面，着力点应进一步聚拢在经济和社会发展中的重大问题上。要注重通过各种政策的实施，推进经济内生增长，提高微观主体的自我发展能力，实现经济和财政可持续发展。

3.2 逐步缩小国债发行规模，优化国债资金投向与结构。 鉴于积极财政政策实施6年来的负面效应和经济增长对积极财政政策的严重依赖性，以及当前结构性经济过热的调控现状，今后国债的发行数量应适当缩减，规模不宜扩大；其次，在国债资金规模压缩之后，在具体国债资金投向上应做重大调整。一是应确保在建重点工程项目的后续投入，并严格控制新开工项目，坚决制止低水平重复建设；二是切实强化社会公共性开支，诸如科技、教育、卫生、社会保障、环境保护等；三是向特定区域倾斜，诸如向农村倾斜，向中西部特别是\" 西部地区倾斜；四是积极促进特大型骨干企业技术进步和技术改造基本目标的实现。五是改善农村生产生活条件，国家应增加对农村公共品投资，解决农村公共投资、基础设施严重不足的问题，以利全面建设小康社会；六是应保证支持重大改革事项方面的需要支出［2］ .

3.3 合理界定政府职能范围，改变财政支出包揽过多的局面，为积极财政政策的逐步淡出创造适宜的空间。 在市场经济条件下，处理政府与市场关系的基本原则是：政府投资应从经营性项目或企业可以承担的项目中退出来，主要投入公益性的公共产品和公共服务领域。而长期以来，我国财政支出“越位”的问题尚未彻底解决，诸如一些应由市场或民间投资的经营性项目，政府也参与其中；国有企业的亏损补贴一直由财政承担；政府机构臃肿，行政经费支出过大；对事业单位的财政经费供给不规范等等，使得财政包揽过多，负担过重，支出规模过于庞大。由此也导致了政府在公益性的公共项目支出方面投入不足或“缺位”。因此，我们在控制压缩财政支出总规模的同时，实行有保有控的内部支出结构调整，这就要求我们以区别对待的思维安排好各种财政支出的进退，或向某些项目倾斜，或适当压缩某些项目支出，或严格控制某些项目支出，从而为积极财政政策逐步淡出创造适宜的运作空间。

3.4 围绕提高政府投资的有效性，积极推动公共项目投资创新。 公共项目的投资来源不能仅靠财政资金，投资来源要多元化，这就需要加快公共项目投资的制度创新、方式创新，引入市场机制，提高政府投资的有效性和带动性。可以采取包括政府投资、企业经营，政府补贴、企业投资经营，政府特许经营、特许项目收费、企业投资经营等多种方式，广泛吸收社会资金投资公共领域，加快公共设施的发展。

3.5 实行结构性的减税，促进投资和消费的良性增长。 减税是扩张性的财政政策的手段之一。能起到刺激投资和消费，拉动国内需求的作用，既有利于减轻企业负担，也有利于启动民间投资，带动最终消费。具体措施有：

3.5.1 积极推进增值税、企业所得税税制改革，刺激投资需求。首先应将我国现行的生产型增值税转变为消费型增值税，由于生产型增值税对购买的固定资产不允许扣除，使其扣除范围较小，税基较高，不利于调动企业投资的积极性，而由生产型转变为消费型，由于其扣除范围大，税基小，从而有利于调动企业投资的积极性，增强企业活力，刺激民间投资，促进经济发展；其次，统一内、外资企业所得税，按照扩大税基，降低税率的原则，减轻内资企业的税负，使各类企业在公平税负的基础上开展竞争。

3.5.2 改进消费税。一是适当扩大征收范围，二是根据经济发展和消费结构的变化情况，对税率明显偏高的部分应税品目适当降低税率水平，对需要加大调节力度的应税品目适当提高税率水平，形成更为合理的税目覆盖面、税率结构和税负水平。

3.5.3 完善个人所得税，提高居民消费能力和消费倾向，现今个人所得税800元的起征点，对部分地区已经失去了收入再分配的调节功能，应在充分考虑家庭总体生活、消费水平以及地区收入与消费差异的前提下，提高个人所得税起征点，扩大扣除范围，并加大对高收入者的征收力度，严格控制高收入者偷漏税现象，调节收入差距，提高低收入和中等收入阶层的居民消费能力。 3.5.4 减免农业税，统一城乡税制，增加农民收入，提高广大农民的整体消费能力。 3.5.5 完善出口退税机制，逐步取消退税指标的分配管理办法，实行全额退税，鼓励企业扩大出口［3］。

3.6 拓宽民间投融资渠道，全面启动民间资本。为使民间投资真正激活，首先要取消或减少那些限制民间资本进入的政策，鼓励民间资本在基础设施、金融领域、传统的垄断行业、公共领域等领域的进入，真正降低民间资本的准入门槛，使其不断扩大投资领域，形成公平竞争的局面；其次，利用财政资金支持中小企业技术创新，针对中小企业规模小、风险大、监管难度大，各种金融机构缺乏对其融资积极性的现实情况，可以考虑从财政资金中拿出一部分专门用于鼓励中小企业技术的创新，并可通过事先签订协议的方式，逐步偿还借款，以调动中小企业技术创新的积极性；最后，继续加大整顿市场经济秩序的力度，打击假冒伪劣商品，增强合法投资者的投资积极性。

参考文献：

［2］孙其龙。淡出积极财政政策的对策思考［J］。财政与税收，2004，1：30.

［3］李志远，朱建文。结构性减税应是扩大内需的政策走势［J］。税务研究，2004，8：21.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn