# 试论积极财政政策的体制风险

来源：网络 作者：静默星光 更新时间：2025-05-16

*\" 1998年我国启动积极财政政策以来，对减缓通货紧缩和促进经济增长起到了明显的积极作用。从现在有关方面公布的数据看，前四个年头积极财政政策对GDP的贡献率分别为1.5、2.0、1.7和1.8个百分点。积极财政的路还应（能）走多远，不仅取决...*

\" 1998年我国启动积极财政政策以来，对减缓通货紧缩和促进经济增长起到了明显的积极作用。从现在有关方面公布的数据看，前四个年头积极财政政策对GDP的贡献率分别为1.5、2.0、1.7和1.8个百分点。积极财政的路还应（能）走多远，不仅取决于经济增长的需要，也取决于继续实行这种政策的代价和对风险的正确判断。目前理论界关于积极财政政策运作风险的研究一般集中于政策的通货膨胀风险和债务风险层面，担心财政持续扩张会导致需求过度而引发通货膨胀以及国债规模过大和过快增长会超过财政的承受能力而引发偿债危机，而对其面临的体制风险的研究则相对薄弱。鉴此，本文拟对此作初步探讨。

一、积极财政政策体制风险的理论分析

积极财政政策的体制风险是指政策的运用存在的影响市场经济体制正常运行的可能性。市场经济理论与发展的实践均表明，与经济的市场化相对应的必然是财政的公共化。公共财政的活动是充分尊重市场力量，只对市场起补充作用而不干预和损害市场运行的规则。就此而论，积极财政政策的体制风险的含义还可以进一步理解为对公共财政运行的干扰和不利影响。这就是说，如果积极财政政策是在公共财政的框架内运行的，则有利于市场体制的建设与发展，不存在体制风险；反之，存在体制风险。

毫无疑问，政府采用积极财政政策的目的是为了弥补市场在宏观经济运行上的失灵，熨平经济波动、促进经济增长。然而，由于各种原因，政府的政策运用，并非总是在公共财政的框架约束下进行，其结果，政府并不能做到促进经济增长和维护市场体制两重目标的兼顾，而是在弥补市场失灵、促进经济增长的同时，可能对市场本身的运行规则和效率产生损害。因此，可以说，积极财政政策的体制风险实质上是政府失灵的一种表现。在实行积极（扩张性）财政政策过程中，由其政策内容和特点所决定，容易使财政分配活动偏离公共财政的原则，存在着较大的体制风险。

首先，财政活动规模扩大从而偏离政府与市场间资源配置的均衡规模。由于社会资源是稀缺的，社会需求包括对私人物品和公共物品的需求都很难得到最大满足。而且，一般情况下，由于我们不能说公共物品和私人物品哪一个更重要，因而社会资源在两种物品间并没有一个孰先孰后的配置顺序。为使资源配置的效率最大化，资源在私人物品和公共物品之间的配置应达到二者社会边际效率相等的那一点，实现“庇古均衡”。而积极财政政策的扩大总需求效应是以扩大财政支出规模为前提的，从而可能使政府提供公共物品占有的资源过多，偏离“庇古均衡”，导致效率损失。

其次，财政活动范围的扩大从而混淆政府和市场活动的分工边界。按照公共财政原则，政府提供公共物品，市场提供私人物品，混合物品则由政府与市场共同提供。在实行积极财政政策的情况下，政府为在短期内实现经济增长的政策目标，有可能在混合物品供应领域占据太多的份额，并且介入私人物品的供应。

第三，财政决策可能偏离民主财政的原则，导致财政资源的不公平分配。公共财政理论认为，政府与社会公众之间是一种契约关系，即公众向政府交税，政府受托提供公共物品。提供公共物品的数量和种类，则应由公众民主投票决定，政府提供公共物品的整个过程应置于公众的监督之下。因此，与市场经济相协调的财政是公共财政，而公共财政的本质则是民主财政。然而，通向民主财政的道路并不平坦，撇开技术性的障碍如循环投票等不论，现实中的民众由其社会和经济利益所决定往往从属于不同的利益集团或群体，而不同的利益集团的力量对比往往是不均衡的，最终的决策结果可能较多地考虑强势集团的偏好，偏离全体民众的真正意愿，从而偏离民主财政的轨道。为增加市场需求而实施的积极财政政策是以减税和增加财政支出为主要内容的，如果我们可以把减税和得到财政支出的好处看成是一种“租金”的话，那么扩张性财政政策的运用就可以看成是政府“设租”活动，强势集团往往会通过寻租得到主要的减税份额和成为主要的支出受益者。这不仅有悖于市场公平，而且，寻租所导致的大量资源浪费也严重降低了市场的效率。另外，按照公共选择理论，政治家也是经济人。在财政扩张过程中，他们也可以打着扩张需求的旗号，对财政资源做有利于强势集团的安排，以换取强势集团的支持，获取政治利益。总之，扩张性财政政策更有可能使财政活动偏离民主财政的轨道。

需要说明的是，积极财政政策也就是扩张性财政政策。而扩张性财政政策的体制风险显然不只是在我国才存在，市场经济国家在实行扩张性财政政策时都面临同样的威胁。为什么倌奉和崇尚市场机制的自由主义经济理论坚决地反对凯恩斯主义的财政扩张政策？显然，不能说他们仍和斯密时代的经济学家一样天真地认为市场是完美无缺的，不需要政府的干预，从主要的方面来说，他们可能正是担心政府职能的扩大和财政的扩张会损害市场体制。总之，财政扩张政策实际上是一把“双刃剑”，凯恩斯主义看到的是其对宏观经济波动有利影响的一面，而新自由主义则正相反，更多地注意到了其对市场经济的威胁。

转型国家的市场机制本来就不完善。一个不完善的市场存在的缺陷比那些发达国家就更多、也更复杂。因此，我们承认在我们这里政府的作用要多一些，同时，更应认识到市场体制建设的任务也更重，因而在利用政府纠正市场缺陷的过程中更应提防其对市场体制的危害和影响。

二、积极财政政策体制风险的现实分析

1.财政规模的迅速扩张及其非市场化的扩张方式

综合考虑财政汲取资源的各种途径来审视政府占有资源规模的变化，我们认为积极财政政策无疑存在着一种（计划）体制复归效应。而为扩张财政规模采取的那些非市场化的形式，以及下述政府财力运用上的非公共化问题，更会使我们感受到计划体制的影响和体制风险的存在。

2.国有经济偏向与财政支出结构的非公共化

市场经济要求财政应向不同企业提供大致相同的公共服务，而不论其在所有制性质上是国有企业还是非国有企业。然而，近年来我国积极财政政策的实践表明，政策支持的重点过分倾向于国有经济体系，而对非国有经济的需求则比较冷漠（孙健夫，2002）。从1999年增发的国债除了继续进行国家重点基础设施建设外，还以财政贴息的方式，有选择地对国有大中型企业的技术改造和产业升级等提供支持。当然，国有企业并不一定生产和提供私人物品，西方市场经济国家公共物品的提供电是通过建立国有企业来实现的。在我国，很多国有企业实际上在提供准公共物品甚至公共物品。如果财政对这些国有企业提供投资支持，那是正常的，也是公共财政的职责。问题在于，我们注意到有关部门在选择对那些国有企业提供技改支持时，所依据的原则基本没有考虑公共财政的要求，而是从企业产品的市场占有率、银行资信、综合实力、管理水平以及企业的地理位置、对拉动内需和提高企业竞争力的影响等因素来确定重点支持对象的。这些国有企业主要处于冶金、纺织、石化、机械、汽车等行业，显然不是公共物品（甚至混合物品）的生产者，当然也就不属于公共财政支持范围。无疑，财政的支持的确使这些企业焕发了生机，也有效地带动了社会和银行的投资，提高了竞争力，拉动了内需。但非国有企业却得不到这样的财政优惠，难道对非国有企业的支持就不能“四两拨千斤”，拉动内需吗？显然，技改贴息政策的运作带有明显的国有经济偏向。这种政策安排的负面影响是，一方面财政投资结构非公共化，另一方面则是国有企业的预算约束软化和对政府的重新依赖。

3.城市偏向与收入分配政策的公平及效率偏差

财政的收入分配政策属于再分配范畴，其目标主要是缩小社会各阶层收入差距，实现社会公平。财政收入分配政策的效率包括微观和宏观两个方面，前者是指财政的收入再分配要尽可能尊重市场分配的结果从而不伤害市场分配的效率；后者是指财政的收入再分配要有助于弥补市场在宏观经济运行上的缺陷，消除宏观经济波动，提高宏观经济运行的效率。

财政的收入分配政策能否实现公平和效率的目标，在技术上取决于多种因素，但最终取决于这种公共政策的产生过程是否兼顾了社会各方的偏好和利益，这种非市场性决策过程能否贯彻市场经济的精神，是否在民主程序内进行。已如前述，经济理论和西方市场经济国家的实践已经表明，政府失灵是一个普遍现象。政府的收入分配政策也是如此。帕累托最优在现实中受到太多因素的制约并不能实现，政府财政决策的目标在于尽可能创造条件追求帕累托改进。

从通货紧缩的经济背景来看，增加消费需求、拉动经济增长应该是近几年收入分配政策设计的直接和主要目标。相比较而言，政策的侧重点可能在分配的宏观效率。然而，以效率标准来审视1999年以来的收入分配政策，政策效果也并不明显。不否认增加下岗职工生活费，增加的收入可以增加消费。因为，大量的下岗职工生活比较贫困，对增加的收入他们不会存起来不花。主要问题在于对公职人员的加薪政策。我们知道，经济学上有一个边际消费倾向递减规律，收入越低，边际消费倾向越高。因此，调整收入分配政策、增加消费需求应贯彻低收入阶层优先的原则。在我国的低收入阶层，除了城市的下岗职工外，更多的是农民。要增加消费需求，最应该增加收入的是农民。九亿农民收入水平过低是国内消费需求的“瓶颈”，占总人口70%的农村居民消费份额不到40%，人均消费不及城市居民的三分之一。而公务员既不是低收入阶层，也不是增加收入后最能扩大需求的群体，而他们却成为收入分配政策调整的最大受益者。收入分配政策的效率偏差是显而易见的。

收入分配政策之所以存在公平与效率上的偏差，主要的原因可能是政府在认识分配财政资源方面有失偏颇，因而未能给社会不同阶层以平等的财政待遇，而出现了明显的城市偏向。按照公共选择理论，政府的财政行为，无论是提供公共物品还是进行收入再分配，应反映全体纳税人的偏好（尽管现实中不同人群向政府提供的税金不可能相同），政府的财政决策应是公共选择的产物。然而，西方市场经济国家经常发生的情况却是社会强势集团对决策的左右以从中谋取在真正民主选择中不能得到的财政利益，和政府对强势集团的偏向以换取后者对其政治上的支持而谋取政治利益。毫无疑问，扩张性财政政策的实施为政府和强势集团的上述活动提供了机会和舞台。在我国，城市公民特别是公务员最靠近权力中心，是明显的强势群体。收入分配政策在实施过程中，不论决策者主观上是否意识到，客观上则确实迎合了强势集团的偏好，从而也就偏离了公共财政的原则和市场经济的要求。

三、几点理论见解

其一，一般情况下，扩张性财政政策的启用以政府规模和作用的扩张为主要手段，总有可能对市场活动范围和规模产生排挤效应以及对市场活动的规则产生伤害，总是存在着一定的体制风险，这是所有市场经济国家和正在转向市场经济的国家面临的共同问题。但在那些成熟的市场经济国家，由于市场经济的观念和传统经过几百年的积累和沉淀已经根深蒂固，社会往往存在一种自发的力量形成对政府和财政扩张的牵制（如西方国家存在的自由主义经济学派及其与政府干预主义的不懈的斗争），这有助于减轻财政扩张政策的体制风险，使政府在偏离市场经济体制的道路上不至于走得过远，保障市场经济体制的安全。中国作为转型国家，受计划经济惯性的影响和没有市场经济的思维沉淀，在政府政策手段选择上更容易偏离市场经济，不仅存在比其他国家更大的体制风险，也更容易忽视这种体制风险。

其二，建立在公共财政基点上的宏观经济政策不一定是最能拉动经济增长的政策，特别是对于中国\" 目前的转轨经济。这意味着财政政策要有效拉动经济增长，有可能偏离公共财政的基点，需要付出体制代价。1998年以来的通货紧缩，不仅仅是经济总量上的问题（总需求不足），更主要的是深层次的结构问题（供给结构不协调）。没有不合理的需求，只有不合理的供给。需求的不足实际上是供给结构与需求结构的脱节引致的。因此，解决需求不足问题，促进经济增长，还需要在调整供给结构上做文章。在发达的市场经济国家，经济结构的协调主要是依靠市场自发调节来直接实现的，政府一般不介入结构调节过程，从而公共财政的调控职能主要在于协调经济总量；政府和市场在经济调节方面各司其职、各负其责，共同实现经济总量的平衡和结构的协调。政府和市场在经济调节方面之所以能有这样的分工，前提条件是市场机制的健全和有效运作。显然，中国转轨经济并不具备这样的条件，市场机制的不健全使其难以独立承担结构调整的任务，政府只能延续计划经济的做法，继续承担结构调节的使命。如前所述的财政贴息政策，实际上就具有调节供给结构的性质。而且，在今后一个时期，财政在这一领域还会继续发挥作用。

其三，当前和今后一个时期，在运用财政扩张政策过程中，政府需要审慎处理体制改革与经济增长的矛盾关系，其中，关键是要权衡经济增长的社会贡献和体制风险（代价）以及经济增长对财政政策的依赖程度。上述分析已经表明，在转轨经济中，为促进经济增长，政府财政政策偏离公共化的轨道和经济市场化的轨道有时可能是不可避免的。这样，基于增长与改革的矛盾关系，政府实际上有时会被推上一个两难的境地：是保改革，还是保增长？或者，是改革优先还是增长优先？我们认为，在处理这个问题从而决定财政扩张政策的取舍时，一味地强调经济增长或一味地强调改革可能都是不可取的，而应因时而异，即确定哪一个方面是矛盾的主要方面。就当前来讲，没有经济增长，一系列的社会问题都难以解决，并会危及社会的稳定。而经济保持一定的增长速度，可以解决、至少可以缓解很多社会矛盾。经济增长的巨大社会贡献决定了其成为矛盾的主要方面，而政府启用一些体制风险较小的经济增长手段（如货币手段）又不见效。这又表明，目前的经济增长对财政扩张政策已经存在很高的依赖度。在这种情况下，付出一定的体制代价来实现经济增长目标也是值得的。在我们看来，体制风险并不等于体制危机，也就是说，采取某些非市场的手段来实现经济增长并不等于对市场体制的否定，更不意味回归计划经济体制，只是改革的进程暂缓而已。但这样做，是对经济增长的社会贡献及其体制风险权衡的结果，而不可以理解为可以忽视这种体制风险，更不意味着为追求经济的高增长可以随意付出体制代价。没有一个健全的体制基础，这种经济高增长是注定不能持久的。这里关键的问题是因时而异和对体制风险的客观评价，特别是一个度的把握。

其四，能有效带动民间经济的财政扩张政策是最具经济增长效力的政策，也是体制风险最小的政策。因此，应把带动民间投资和消费增长作为积极财政政策的一个基本出发点。我国积极财政政策之所以存在较大的体制风险，与财政政策运用过程中民间经济未能如期跟进有关。1998年积极财政政策实施初期，有关部门曾声称增发的国债资金“一分钱也不用于加工项目”，因为加工项目属于私人物品的生产活动，属于市场调节的范围。政府原本希望通过政府投资的扩张效应带动民间投资，以此来带动整体经济的增长。但实际情况是，政府的国债投资政策在1998年第四季度使经济出现好转迹象后，1999年一季度开始出现效力递减从而导致经济增速回落，GDP增幅由1998四季度的9.6%下降到1999年一季度的8.3%、第二季度的7.1%和第三季度的7%.政府不得已于1999年下半年又增发600亿元国债，并将其中的153亿元用于国有企业的技改贴息，迄今为止，积极财政政策已运行四年有余，民间投资和消费一直处于萎靡不振状态，经济的增长给人的总体印象是政府的“独木撑天”和财政的“孤军奋战”。政府的扩张政策如果不能唤起民间经济的响应，则必然会导致财政扩张政策的长期化和范围的扩大化，由此带来的后果便是各种负面影响，包括体制风险的加深和积累。无疑，民间投资不响应，有民间经济自身内在的原因，同时也不可否认与政策的操作不当有关。限于篇幅这里不再讨论。总之，如何把财政政策建立在拉动民间经济的基点上，我们还需要积累经验和改善宏观调控的技术。这是提高政策的调控效果和防范体制风险的共同需要。

参考文献

[1]高培勇。市场经济条件下的中国税收与税制[N].人民日报，1997-05-10.

[2]高培勇。“量入为出”与“以支定收”——关于当前财政收入增长态势的讨论[J].财贸经济，2001，（3）。

[3]张馨，袁东。公共财政：政府宏观经济政策的基本支撑点[N].首都在线闽发证券专栏，1999.

[4]孙健大。积极财政政策的运用应避免走进计划经济的误区[J].财政研究，2002，（6）。

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