

积极财政政策的变迁

◎刘尚希

摘要：最近一段时间，市场非常关注积极财政政策，这并非仅由前一段时间的争论引发，还由大家对当前形势如何应对的看法引发。我国当前经济形势非常复杂，亟需积极财政政策进行应对。

我国实行积极财政政策的时间跨度非常之长，其演变过程可分为三个阶段：第一阶段，1998年至2004年，积极财政政策主要在支出方面发力，并未采取减税手段，且中央积极，地方不积极。第二阶段，2009年至2012年，此次实行了结构性减税，且不仅中央积极，地方政府更为积极，我国地方债问题在此期间出现。第三阶段，党的十八大至今，积极财政政策在收入侧、支出侧同时发力，赤字率不断攀升，政策扩张力度尤为显著。

从这三个时期的不同特点来看，我国财政政策已经发生转型：其一，从单纯的需求管理转型到推动供给侧结构性改革；其二，从单纯的经济政策转型到包括社会政策的综合性政策。十八届三中全会以来，国家提出“财政是国家治理的基础”，财政政策的制定需考虑经济、社会、政治、文化、生态文明等各个方面，财政风险与公共风险的平衡逐渐变为财政政策制定和调整的依据。当前，面对不确定性的现实世界，我们更需采用不确定性的决策思维和常态化的风险意识制定财政政策，有效平衡财政风险和公共风险。

关键词：积极财政政策 变迁 经济形势

作者刘尚希系中国财政科学研究院院长。

最近一段时间，市场非常关注积极财政政策这个话题。不久前，关于财政政策是否积极的问题也引发了一场争论，这场争论甚至引起了国务院领导的关注。而积极财政政策之所以备受关注，其实并非仅由此次争论引发，还由大家对当前形势如何应对的看法引发。

我国当前经济形势非常复杂，亟需积极财政政策进行应对，同时也需要货币政策进行应对。一直以来，财政与货币其实都紧密相关。我曾听到有人这样形容：财政与银行的关系就像连裆裤的两个裤腿，裆是连在一块的。所以，财政与银行可以拉开一定距离，就像两条裤腿之间也要有距离，但财政与银行不能使劲拉扯，扯过了裤裆就会破，就会出问题。

一、中国不同时期积极财政政策的特点

从学理意义上来看，积极财政政策就是一种扩张性的财政政策，这一概念在1998年被提出。那时亚洲金融危机爆发，需要出台相应政策以稳定需求、拉动经济增长。因此，1998年出台的积极财政政策以“保增长”为目标，主要在需求侧发力。当时财政部所采用的财政政策更多体现在支出方面，例如发行长期建设国债。此外，那时的财政政策表现为“中央积极，地方不积极”。2008年，国际金融危机爆发，我国再次启用积极财政政策，并实行至今。1998年到2008年之间的十年中，我国除了2005年至2008年上半年这一阶段实行中性稳健的财政政策，其他时间均实行积极财政政策，由此来看，我国实行积极财政政策的时间跨度非常之长。

在不同的时间段，我国的积极财政政策呈现出了明显不同的特点。换言之，虽然都称为积极财政政策，但从政策的手段、措施、目标、任务来看，不同时间段的政策有显著差别。从积极财政政策在不同时间段的不同特点可以看出，我国财政政策实际上正在转型，处于变化之中。因此，我们必须在认识上做到与时俱进，对不同时期的财政政策做出不同理解。如果按照教科书上的理解方式以不变应万变，恐怕就会出现认识上的偏差，以至于在对现实财政政策进行判断时出现较大分歧。

（一）1998年至2004年的积极财政政策的特点

我国在1998年实行的积极财政政策具有两个基本特点：第一，主要在支出方面发力，例如发行长期建设国债；但在收入侧，财政方面并未采取减税手段。第二，此时的财政政策表现为“中央积极，地方不积极”。具体而言，中央政府通过发行国债扩大总需求，并主要通过扩大投资需求保增长；而地方政府仅仅通过转贷中央长期建设国债的一部分资金，投资基础设施建设。上述模式的积极财政政策一直实行到2004年，其间我国的公共预算支出规模持续上行。

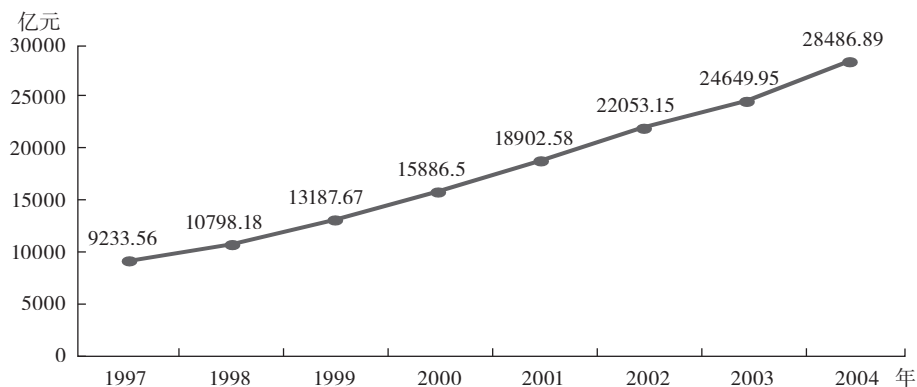


图1 1997—2004年中国一般公共预算支出规模变动情况

资料来源：国家统计局。

对于这一阶段的赤字率，我们不必纠结于表面数字。赤字率的统计口径不同，也会导致结果不同，此处主要计算了两种口径。第一种口径的计算方式是： $(\text{全国一般公共预算支出} - \text{全国一般公共预算收入}) / \text{国内生产总值}$ ，这与我们的惯常理解方式相同。第二种口径的计算方式是： $[(\text{全国一般公共预算支出} + \text{补充中央预算稳定调节基金}) - \text{收入总量} (\text{全国一般公共预算收入} + \text{全国财政使用结转结余及调入资金})] / \text{国内生产总值}$ ，这种统计方法考虑了预算稳定调节基金这一因素。预算稳定调节基金的概念在2006年被提出，从那一时点开始，我国的赤字口径发生变化，赤字率出现下行。也因此，如果仅通过赤字率来衡量财政政策的积极水平，那么当时的财政政策看上去似乎不

太积极，但事实上当时的政策已经非常积极，确实是在保增长，主要通过政府投资来发力。

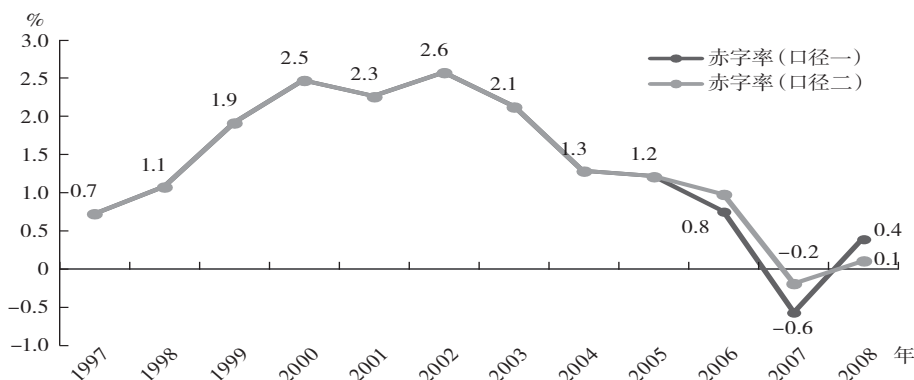


图2 1997—2008年中国赤字率变动情况

资料来源：根据国家统计局数据、1998—2009年各年《中国财政年鉴》数据计算得到。

(二) 2009年至2012年的积极财政政策的特点

2004年之后，我国经济状态发生了变化。在2005年至2007年期间，我国经济出现过热，政府提出把“双防”作为宏观调控的主要任务，即防经济过热、防通货膨胀。然而，2008年时情况发生了逆转：国际金融危机开始显现，国内经济形势受到波及，态势急转直下。因此，我国在2008年上半年时的宏观调控政策还是“双防”，到了年底就再次开始实行了积极财政政策。

从2009年开始，我国重启积极财政政策。与上一次相比，这一次财政政策不仅中央积极，地方政府更为积极。总计四万亿元的投资规模中，中央出资1.18万亿元救市，其他部分交给地方政府想办法。在这种情况下，地方政府利用地方国有企业、国有资产、国有资源，组建了大量地方融资平台进行贷款、扩张及投资，我国地方债的问题就在此次实行积极财政政策的过程中出现。此外，此次积极财政政策的另一个特点是实行了结构性减税。

第二次实行积极财政政策期间，我国一般公共预算支出整体上行，说明当时的财政政策确实是扩张性的。但是，这一时期我国赤字率不断下降，从2009年到2011年，不论哪个口径的赤字率都是下行的。很显然，仅从赤字率

来看，很难看出财政政策是积极的，但事实上那时我国财政政策的积极程度在国际上都有评价，具有非常明显的扩张性。由此可知，很难仅从赤字率清晰判断财政政策到底积极不积极。

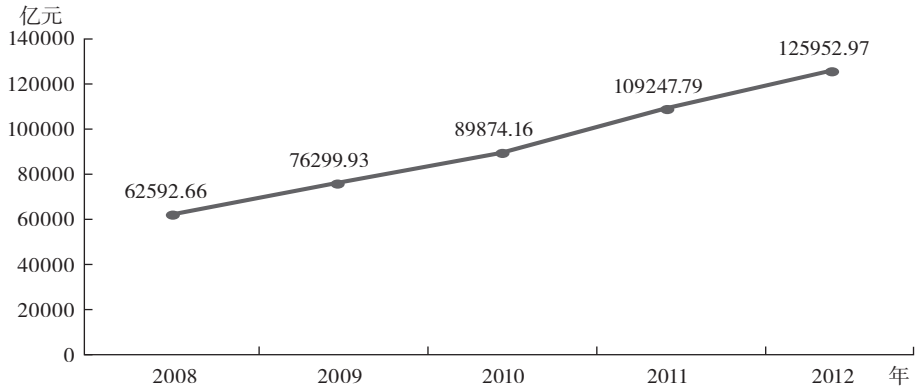


图3 2008—2012年中国一般公共预算支出规模变动情况

资料来源：国家统计局。

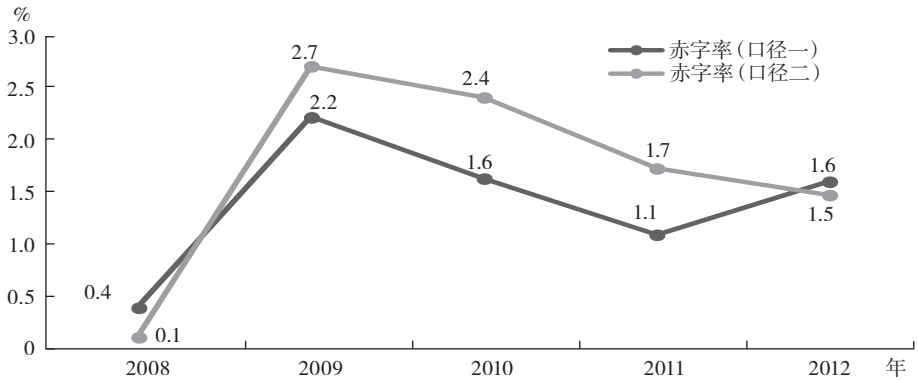


图4 2008—2012年中国赤字率变动情况

资料来源：根据国家统计局数据、2009—2013年各年《中国财政年鉴》数据计算得到。

另一方面，虽然在此阶段我国采取阶段性减税，但我国的宏观税负（国家税收收入占国内生产总值的比重）还是在慢慢攀升：2008年我国宏观税负为16.97%，而2012年时我国宏观税负已增至18.62%。在此之后，我国经济发展进入了一个新阶段，经济增速慢慢下降，不再像以往一样强劲。

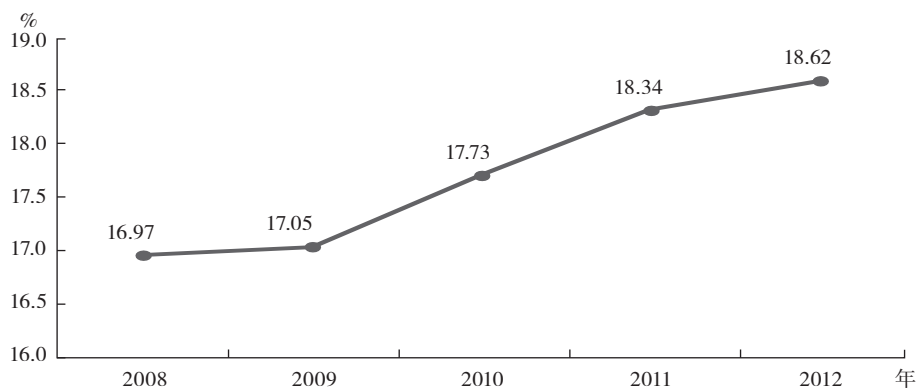


图5 2008—2012年中国宏观税负变动情况

资料来源：根据国家统计局统计数据计算。

(三) 十八大以来的积极财政政策的特点

积极财政政策在党的十八大以来进行了调整变化。支出方面，财政政策保持了力度，公共预算支出不断攀升。同时，两个口径的赤字率均呈现上调趋势。与以往不同的地方在于，从2012年到2017年，我国宏观税负明显下行，说明在这一阶段，我国财政不仅在支出方面处于扩张状态，减税的力度也在不断加大。总的来说，十八大以来，积极财政政策在收入侧、支出侧同时发力，赤字率不断攀升。

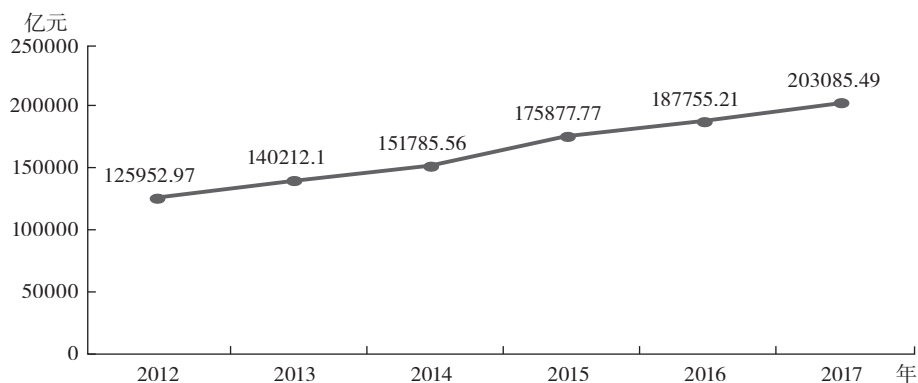


图6 2012—2017年中国一般公共预算支出规模变动情况

资料来源：国家统计局、《2017年全国一般公共预算支出决算表》。

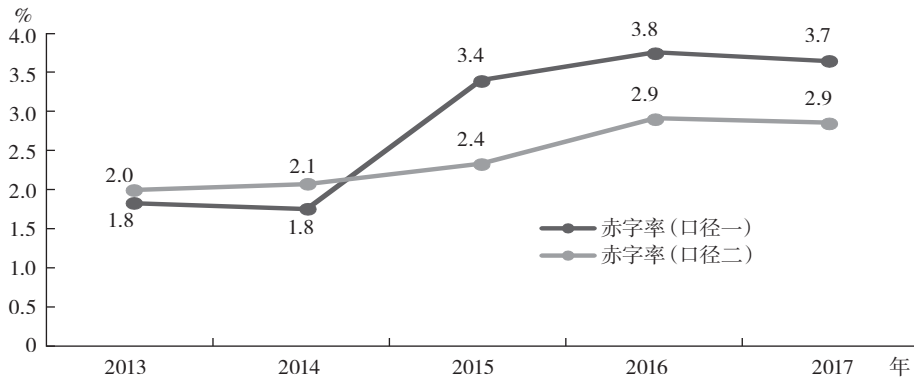


图7 2013—2017年中国赤字率变动情况

资料来源：根据国家统计局数据、2009—2013年各年《中国财政年鉴》数据、《2017年全国一般公共预算收入决算表》数据计算得到。

从成熟理论来看，如果财政部门并不减税，而把征收的税费变为支出投放出去，也可产生扩张效应，乘数为1。但十八大以来，我国财政不仅减税，同时还采取扩张性的支出，导致赤字率上升，说明此次扩张的力度比之前两次要大得多。由此可得到基本结论：十八大以来积极财政政策的扩张力度更加显著。

二、中国积极财政政策的转型

从此前三个时期的积极财政政策来看，我国财政政策已经发生转型。

一方面，财政政策从单纯的需求管理转型到推动供给侧结构性改革。1998年与2008年出台的积极财政政策均更加注重需求侧，而2015年底国家提出了“三去一降一补”的供给侧结构性改革，并于2016年开始实施，财政政策也随之发生了转变及调整，不仅在需求侧发力，也在供给侧更加发挥作用。同时，财政政策也转向结构性政策。

另一方面，财政政策也从单纯的经济政策向包括社会政策在内的综合性政策转型。从财政支出结构来看，社会性支出占比较高而且正在不断攀升，

这部分支出是与教育、医疗等大家最为关注的民生问题相对应的。这一期间的财政支出也实现了教育经费占GDP的比重达到4%这一目标。由此可见，此时的财政政策已经不仅仅注重扩大需求以实现保增长和稳增长，更多的是要应对社会领域的诸多风险。

表1 2012—2017年财政社会性支出项目增速

单位：%

财政支出项目	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
教育	28.8	3.6	4.7	14	6.9	7.8
科技	16.3	14.2	4.5	10.3	12	11
文体	19.8	12.2	5.8	14.3	2.8	7.2
社保	13.3	15.1	10.2	19.1	13.5	14.9
医疗	12.7	14.3	22.9	17.5	10.1	11
环境	12.2	15.9	11.1	25.9	-1.4	19.8
城乡	19.1	23	16.1	22.6	15.8	15.6
住房	17.2	0	12.6	14.9	16.9	-3.3
扶贫	26.7	21.7	12.8	29.3	86.3	42.2

资料来源：根据国家统计局、2013—2017年各年《中国财政年鉴》、《2017年全国一般公共预算支出决算表》数据计算。

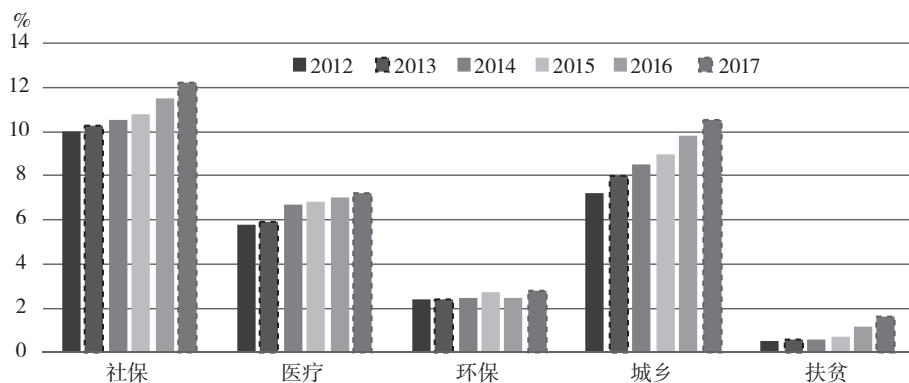


图8 2012—2017年财政社保、医疗、环保、城乡、扶贫支出增长情况

资料来源：根据国家统计局、2013—2017年各年《中国财政年鉴》、《2017年全国一般公共预算支出决算表》数据计算。

财政政策的转型反映了一个深刻变化：如果仅作为经济政策，那么财政政策制定的依据就是经济形势，宏观政策可只依据经济增速制定。一旦经济增速放缓，通过扩张投资需求等措施稳定增长即可。但十八届三中全会以来，国家提出“财政是国家治理的基础”，财政政策应跳出纯粹的经济学框架，不能再完全依据经济学原理去制定政策，而需综合考虑经济、社会、政治、文化、生态文明等各个方面的问题。换言之，仅仅依据凯恩斯宏观分析框架等经济学原理进行财政政策的制定与调整已远远不够，我国需要新的制定政策的依据。

三、财政政策制定新依据：公共风险

事实上，目前还没有关于制定政策的新依据的明确表述。经过研究，我认为经济领域、社会领域等方面的问题都可以归结为四个字：公共风险。经济下行，是经济领域的公共风险；民生问题凸显，是社会领域的公共风险；生态破坏、环境污染，是生态环境领域的公共风险。一旦上述公共风险出现，就需要财政采取相应的政策措施进行应对。但是这种涵盖了经济、社会、生态环境等方面政策内容的综合性财政政策，在教科书中是没有相应的理论和原理来支撑的。在书本中，目前我们所能看到的财政学都是财政经济学，都只是从经济学视角解读财政政策，并没有从国家治理的角度或从社会、经济、文化等方面来看待财政问题、观察财政政策；但在现实中，财政不能只管经济领域的事，其还需应对各个方面。

从“财政是国家治理的基础”这一新定位出现以来，公共风险逐渐变为财政政策制定和调整的依据。比如，我们现在常说的“三大攻坚战”，其实就是三个领域的风险：防范化解重大风险主要是金融领域的公共风险，脱贫攻坚是社会领域的公共风险，污染防治很显然是生态环境领域的公共风险。这三大风险的挑战，财政政策都得去面对。因此，当前财政政策的制定，必须依据公共风险的变化，而不能仅仅依据经济形势的变化。

目前中国社会最显著的特征就是不确定性和风险。中央对经济形势的最

新判断为“稳中有变”，其中这个“变”字说的就是风险。风险包含微观风险与宏观风险，微观风险应该交给微观主体去承担，宏观风险即为公共风险，需要政府去应对。无论是财政还是金融，都是管理风险的手段。金融，或说银行，替老百姓管理财富，是管理微观风险的最有效手段；而财政管理国家财富，毫无疑问是应对公共风险的最有效手段。公共风险由微观风险转化而来，但是在政策制定上国家必须做出明显区分：从风险的角度来看，只有公共风险才是财政的责任，不属于公共风险的，是市场主体或其他相关部门的责任。由此，财政的责任就是要防范化解公共风险，财政政策调整的依据就是公共风险的变化。对财政政策的考虑，其实就是对公共风险与财政风险的平衡。

财政政策应该积极到什么程度，就取决于公共风险与财政风险的平衡。毫无疑问，我国社会的公共风险越来越大，经济风险、金融风险、社会风险、老龄化等问题都正在转化为公共风险，亟需财政应对，所以实际上财政风险也在加大。但财政风险不是无底线的，财政风险受财政承受能力的限制。从风险的角度来看，所谓的财政政策就是把公共风险转化为财政风险，比如说把银行的金融风险转化为财政风险、把企业的经营风险转化为财政风险、把社会居民的个人风险转化为财政风险。财政的手段就是减少税负，让企业、老百姓负担更轻，也就承担更少的风险；同时财政还可再增加支出，承担更多的风险。所以，财政风险实际上由公共风险转化而来，财政政策的扩张、收缩或转型也都取决于公共风险的状态。一旦公共风险的状态发生变化，毫无疑问财政政策就要进行相应调整。从这一点来看，财政风险是在防范、化解、对冲公共风险的过程中形成的，财政是整个社会最后一个买单的部门。

其实最后买单的部门有两个：央行是最后一个为社会流动性买单的，社会流动性不够，就需要央行发行货币，除此之外央行没有其他办法；财政是最后一个为社会风险买单的，其他部门买不起单时就需要财政买单，财政买不起单时就会出现财政危机，最终由全社会承担。所以，财政政策实际上是把公共风险转化为财政风险，让风险不再扩散，即保持收敛并集中到财政身

上，然后通过降低、缓解公共风险使整个经济社会状况好转，进而保持财政的可持续性。

但如果没有把握好财政政策的度，财政风险很可能演变为财政危机，反向加剧经济风险、金融风险、社会风险甚至演变成政治风险，引发政治危机。国际金融危机爆发时，欧洲一些国家就出现了因应对经济风险和金融风险而引发财政危机的情况。意大利、希腊等国家又增税又减支，引发了社会公众的不满，使得政治家频繁更换，整个国家变成了另外一种状态。所以财政风险问题本质上从公共风险问题转化而来，财政是管理公共风险的一个工具，其通过对公共风险的防范化解以及转化，使各个社会领域中的公共风险保持在可控水平、可接受的程度。当前财政风险较大，也是因为目前公共风险较大，二者是同向的。

过去，财政政策宏观调控的手段就是需求管理的相机决策，是一种短期、应急式的干预；现在，财政政策应当转向公共风险治理，转向短期、中期、长期综合的整体式治理。所以，绝不能将财政政策简单片面地理解为经济政策，这将导致我们对财政及财政政策的理解出现偏差。尤其需要注意的是，我们国家发展到当前阶段，经济问题和社会问题是交织在一起的，经济下行、经济潜在增长率的下滑与我国社会改革没有跟上这一现实紧密相关。经济这条腿往前走，社会这条腿没跟上，才形成了当前的劈叉状态，很难行走。

财政政策应更加积极、更加有效，这既有经济含义也有社会含义，绝不仅仅是传统理解中的经济方面的赤字率或债务的问题。当然，应对社会领域和经济领域的公共风险，可能会在经济指标上体现为赤字率、债务的增长，但是赤字率、债务的增长所应对的风险很可能并不一致。因此，我们不能再按照过去教科书中的方式或凯恩斯的分析框架来看待、认识和评判我国的财政政策，而需要用一种新的分析框架和评价方法来准确看待。

总而言之，面对不确定性的现实世界，我们需要采用不确定性的决策思维和常态化的风险意识，这样才有可能达到预想的目标。只有有效平衡财政风险和公共风险二者的关系，才能获得我们想要的确定性，规避我们不想要的风险。

The Change of Active Fiscal Policy

LIU Shangxi

(Chinese Academy of Fiscal Sciences)

Abstract: Recently, the market has paid great attention to the positive fiscal policy, which is not only triggered by the controversy of the previous period, but also by the opinions of how to deal with the current situation. China's current economic situation is very complex, and it is urgent to take active fiscal policy to deal with it.

The time span of implementing active fiscal policy in China is very long, and its evolution process can be divided into three stages: the first stage, from 1998 to 2004, the active fiscal policy mainly contributed to expenditure, but did not adopt tax reduction measures; and the central government was active and the local government was not active. In the second stage, from 2009 to 2012, the structural tax reduction was implemented, and not only the central government was more active, but also the local government was more active. During this period, the problem of local debt emerged. In the third stage, since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the active fiscal policy has been exerting both on the income side and on the expenditure side. The deficit rate has been rising, and the expansion of the policy is particularly significant.

From the different characteristics of these three periods, China's fiscal policy has undergone a transformation: first, from a simple demand management transformation to promote supply-side structural reform; second, from a simple economic policy transformation to a comprehensive policy including social policy. Since the Third Plenary Session of the Eighteenth Central Committee, the state has proposed that "finance is the basis of national governance". The formulation of fiscal policy should take into account economic, social, political, cultural, ecological civilization and other aspects. The balance between fiscal risk and public risk has gradually become the basis for the formulation and adjustment of fiscal policy. At present, facing the uncertain real world, we need to adopt uncertain decision-making thinking and normalized risk awareness to formulate fiscal policies, effectively balancing financial risks and public risks.

Key words: Active Fiscal Policy, Changes, Economic Situation