

构建财政逆周期宏观调控框架 解决财政政策顺周期问题

中国社会科学院财税研究中心 | 闫坤

党的十八届三中全会《决定》提出，审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展，其中一个重点目标就是解决财政政策顺周期性问题，使财政政策更加有效地发挥作用。减小财政政策顺周期效应的不利影响已成为当前我国新一轮财政体制改革的重点任务。

财政政策顺周期性的特点及主要表现

所谓顺周期性即相关宏观调控政策取向（或实际运行效果）表现出与经济周期趋同的特点。其主要效应表现为放大经济繁荣，或加剧经济衰退。此外，顺周期性还具有反作用，即在加剧经济波动的同时，给政策自身的运行环境带来一定的风险。经典的凯恩斯宏观调控理论认为财政政策一般通过两种方式发挥对经济周期的稳定效应：一是财政系统各部分自然地变化、产生内在自动稳定器功能；二是政府根据实时监控的经济波动，积极主动地采取相机抉择的财政政策。由于自动稳定器效应有限，人们往往主张采取相机抉择的财政政策，以增强稳定宏观经济波动效应。理想的相机抉择财政政策应呈现显著的逆周期波动性。然而，由于种种因素影响，不同经济体相机抉择财政政策的顺周期性

与逆周期性并存。

调控特征的宏观经济政策，在政策制定和运行过程中，既表现出一般宏观调控政策顺周期的特点，又在上述两点之外具有其自身的特殊性：一是结构功能的顺周期性，在经济繁荣期结构性表现为对新兴产业的扶持（马太效应），而在衰退期则表现为对部分衰退产业（特别是中小企业）的扶持等；二是主动调控的顺周期性，财政政策具有不受市场影响的主动性，但实际上政策的主动性也受到市场环境的明显影响，当经济形势向好的时候，政府更愿意承担责任，而经济形势转为严峻的时候，政府则对新增事权持保守态度。

除上述总体特点外，财政政策的顺周期性还表现在宏观、中观和微观三个层面。在宏观政策层面，主要包括税负水平、财政收入/GDP、财政支出/GDP三项指标。税负水平是指宏观税负与GDP增速存在负相关关系。此外，自动稳定器功能和市场投资乘数功能的发挥也应在这一个层面进行分析考量。在中观政策层面，主要是指财政的行业政策，包括收入政策和支出政策两个方面。可考察政府性基金的收入和支出、公共财政预算执行层面的收入和支出因素等。中观层面还包括市场机制对财政政策措施的反作用和效应，可列入考察的市场机制包括：居民消费行为、银行信贷行为、企业存货投资行为、固定资产投资

行为和资本流动（含跨国）行为等。在微观政策层面，微观主体包括三类：一是金融主体，主要是风险管理过程中由资产价格变化所产生的扩张和紧缩行为；二是一般企业主体，主要是财务成本和预期收益变化带来的投资波动；三是家庭主体，主要是由于财产或收入波动而带来的风险偏好变化。

导致财政政策顺周期性的主要原因及一般性评价

笔者认为，我国财政顺周期行为与财政分权和地方政府预算软约束紧密相关。财政分权体制使得地方政府有追求经济增长的竞争，这就助长了地方政府无论在经济萧条和繁荣时期都倾向于实施扩张性的财政政策。同时，预算软约束使得这种倾向于扩张性的财政政策得到足够的融资保障，使得这种扩张性财政政策的实施成为可能。

导致财政政策顺周期性的原因主要包括四个方面：第一，收入决定。当前财政政策仍然将收入置于决定性地位，特别是在地方政府的公共财政预算安排中，只能坚持预算平衡的原则，量入为出。而财政收入的顺周期性决定了财政支出的顺周期性。第二，市场便利性。政府在拥有税收权利的同时，还拥有资产运用和处置权利，而资产的价格、流动性和安全性都与经济周期密切相关。

第三,部分政策措施与经济活动的关联性过强,如收入政策中的间接税、支出政策中的民生支出等,导致政策不能有序退出,从而也导致其难以重新启动。第四,财政投资乘数的变动问题。包括风险偏好、储蓄率、市场风险贴水和扩张倍数等问题。

评价财政顺周期性包括作用和风险两个方面。作用方面主要有:抓住有利时机,推进经济复苏和繁荣进程;提供较为充裕的公共产品,改善居民生产生活环境;有利于在经济繁荣期推进渐进式改革,平衡各方利益关系;有利于巩固和壮大一批先进制造业和现代服务业,形成新的经济增长点。风险方面主要有:财政政策的可持续性风险;财政支出刚性和财政收入波动之间的风险;财政政策波动对经济周期的扭曲风险;财政顺周期风险对金融市场的扩张或紧缩冲击。

构建财政逆周期宏观调控框架的政策建议

经过实证检验发现:在控制住其他变量之后,我国财政政策在经济衰退期采用的是反周期的措施,即实际GDP低于潜在GDP一个百分点,地方政府的财政支出占GDP的比重将上升1.6个百分点。在经济繁荣期,我国所采用的则是顺周期的财政政策,即实际GDP每高于潜在GDP一个百分点,政府财政支出占GDP的比重将会平均增加约0.33个百分点。这一特点与我们理论模型中得出的我国财政政策具有扩张性冲动相一致。在经济危机或金融危机期间,我国财政政策增加了一定程度的扩张性。从财政支出结构看,在经济衰退期,基建支出扩张效应最大,其次是教科文卫支出,最低是行政管理支出;在经济繁荣期,行政管理支出扩张效应最大,其次是基建支出,再次是教科文卫支出。

基于以上分析,笔者认为,应该从

完善我国财政分权体制和硬化预算约束着手,努力削弱财政政策的扩张性特点。

第一,尽可能增强财税制度内在稳定器功能。一是提高直接税比重,通过完善税制和优化支出结构增强自动稳定器功能。逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制,进一步降低企业所得税基本税率,完善财产税制,适时开征社会保障税。应采用综合与分类相结合的混合所得税制,也就是把不同所得进行合理分类。同时,以家庭为纳税单位,相同收入的家庭缴纳相同的个人所得税,有助于体现税收的横向公平原则,实现公平收入分配的政策目标。二是加快建立健全城乡一体的社会保障体系,从制度上保证社会福利的基本公平,使得财政政策起到内在稳定器的功能。三是进一步完善新型城镇化投融资体系,改变预算内投资的顺周期特征。PPP模式、混合所有制、产业基金、资产证券化、市政债将是新型城镇化资金破题的关键。

第二,完善财政政策相机抉择机制。一是强化财政投资中资本约束的普遍性和一般性(如资产证券化、表外风险、BT、PPP等)。对于预算内投资建立全口径资金和项目的事前评估、事中督查、事后检查和历史追溯机制,保证财政投资资金的合理适度运用。二是改进财政投资项目的风险评估方法和模型(如建立跨周期风险评估方法等)。由于投资项目往往具有跨期性,因此必须改善项目评估模型,从跨越经济周期的视角完善财政投资。三是建立资本约束的逆周期机制(如准备金的安排和提取等),同时建立反周期的流动性管理方法。保证财政投资在经济扩张器的顺周期冲动得到有效抑制,进一步改善财政政策的相机抉择机制。

第三,完善预算管理体系。一是将收入预算由强制性指标转为预测性指

标,避免出现为了实现强制性的财政收入目标而施加的“过头税”和预先征税,使得财政政策更具科学性和有效性。同时,也增加了财政收入目标的灵活性,加强财政政策应对短期经济波动的能力,减少财政政策的短期束缚,更好地服务大局和长远。二是促使地方政府预算由年度平衡走向周期性平衡。一方面可以有效地与具体投资项目周期相适应,另一方面又可以降低财政预算的季节性,避免出现收入和支出的大起大落以及年度突击花钱的现象。三是规范地方政府性债务管理,推行市政债制度等。建立一个以市政债市场为基础的,有自我约束(风险控制)机制的地方政府债务融资体制。这条改革的路径是从行政管控地方债务向建立市场纪律过渡的一个过程,在此过程中,通过市场机制的建立,加上立法、增加地方财政透明度、加强地方人大监督、建立预警体系等改革将会硬化地方政府的预算约束。

第四,完善企业风险管理。一是企业财务制度和会计制度更好地适应企业风险管理的要求。做好财务信息的收集、分析和归档工作,强化财务风险预警机制;积极关注证券市场的价格波动,做好企业现金流量变化趋势分析,避免企业盲目投资,为企业投、融资决策提供导向和依据;对企业资金进行统一管理,以达到对企业的资产负债情况全面了解及进行控制的目标。二是将企业发展与市场扩张和财政政策体系完善结合起来。加强财政政策的前瞻性指导,引导企业生产经营的政策预期,建立定期的大型企业与财政主管部门的沟通交流机制,使得企业的生产经营活动与财政政策的大方向协调一致。建立重点企业,特别是关系到重大民生的企业生产经营活动的监控,及时发现风险,从财政政策的角度给予帮助和指导,保证社会就业水平和福利的稳定健康发展。□

责任编辑 李艳芝