

我国财政政策效应顺周期的成因及治理对策

□ 财政部经济建设司副司长 曾晓安

按照凯恩斯的宏观调控理论，理想的相机抉择财政政策应呈现显著的逆周期性，即经济衰退时采取扩张性政策刺激复苏，经济繁荣时采取紧缩性政策防止过热。由于种种原因，我国财政政策顺周期效应明显，增加了财政可持续风险。

一、我国财政政策效应顺周期的具体表现

国外学者对56个国家实证研究成果表明，G7国家的财政政策基本上符合逆周期调节的性质，但拉美等许多发展中国家的财政政策却显示出顺周期的特征。我国也不例外，现阶段的主要表现如下：

一是年度预算平衡决定顺周期。我国税收以流转税为主，属于中性，与经济总量相关性大。由于预算按收付实现制和年度平衡编制，当年收入当年支出，多收多支，少收少支。从近三年情况看，2011—2013年GDP增长率分别为9.2%、7.8%、7.7%，从高速增长回落到中高速增长，税收增速也逐年下降，年增长率分别为22.6%、12.1%、9.8%。尽管财政赤字和国债规模扩大，但财政支出增长率分别为21.2%、15.1%、10.9%，增幅仍然同步下降并且幅度较大，顺周期效应明显。

二是税收按任务考核形成顺周期。

当经济下行时，一些财税部门为了完成收入任务收过头税，造成经济“雪上加霜”；当经济过热时，又“藏税于民”该收不收，造成经济“火上浇油”。以进出口税收为例，受国际金融危机影响，2012年进出口增速放缓，但有关部门为完成全年税收任务，当年12月海关税收入库进度人为加快，达到历史高位，增加了企业税负，与扩张性财政政策的基调相悖。此外，全国税收优惠规模大，如2011年高达1.51万亿元，也是经济繁荣时财政政策效应顺周期的形成因素之一。

三是土地出让金等基金及地方融资平台贷款助长顺周期。地方政府有上项目的偏好，土地出让金等基金收入和地方融资平台是地方建设资金的主要来源。2013年全国土地出让金收入4.1万亿元，按20%计由地方支配达0.82万亿元。按审计署公报，2013年上半年地方政府债务新增2万亿元，预计全年新增不会少于4万亿元。仅上述两项合计数就相当于2013年地方公共财政收入6.89万亿元的69%。土地出让金等基金及地方融资平台贷款与经济形势密切相关，经济形势好时土地出让收入多，平台融资规模越大，相应地对经济刺激作用越大。

四是缺少项目储备延迟逆周期调节形成顺周期。2008年4万亿元投资方案出台后，相当部分项目是临时组织申报的。而基建项目从决策投资、定项目、

审批到具备开工条件建设，把钱花出去，有一定周期。仅前期准备工作时间，少则一年，大多需2至3年。由于临时组织申报的相当部分项目前期工作不充分，批准后并不能按期启动，滞后期往往长达一年以上，逆周期调节效果不能及时发挥，实际上仍呈现顺周期效应。

可见，我国财政政策效应顺周期主要是指财政政策实际运行效果呈现出与经济周期趋同的特点，并非宏观决策者的意愿。实际上，我国相机抉择的财政政策在宏观调控中发挥着主导作用，效果很显著。但财政政策顺周期问题客观上存在，不仅会直接抵消财政政策逆周期调节的效果，还会间接影响货币政策效果，不利于减缓宏观经济波动，也容易形成财政可持续风险，必须认真对待。

二、我国财政政策效应顺周期的原因分析

理论界认为，许多发展中国家财政政策顺周期性的原因主要有三种：一是信用限制。发展中国家信用等级较低，虽然萧条时难以借到钱刺激经济，但繁荣时可以借到钱刺激经济。二是贪婪效应。经济繁荣时财政资源充裕，各方为争夺财政资源而扩大政府支出，导致公共池问题凸显。三是政治代理问题。在议会制民主的发展中国家，由于民众和政府之间存在着信息不对称，民众为控制政府滥用财政收入，偏好经济繁荣时

增加基本公共服务或执行较低税率,导致财政政策顺周期。从我国情况看,上述理论有一定说服力,但并不能完全解释我国的具体情况。从我国的实际情况分析,总体上财政政策运行呈现出顺周期效应,与我国所处的经济发展阶段有关,也与现行干部考核体制和政府职能转变不到位有关。从财政自身来讲,原因在于财政制度尚不完善,离现代财政制度还有差距;法制环境还不完善,财经纪律松弛。

第一,现行财税制度缺乏自动稳定器功能。内在稳定器是宏观经济的内在调节机制,主要指累进的所得税制和公共支出尤其是福利支出。从税制看,受征管条件所限,以及提高“两个比重”等政策目标需要,我国相当长一段时间内仍将以流转税为主,累进性特征不突出,自动稳定器作用弱,税收收入增长率与GDP增长率基本同步变化的格局短期内难以改变。从支出结构看,我国社会保障制度尚处在改进完善阶段,建设性支出比重仍然较大,不同于发达国家民生支出尤其是福利支出、消费性支出比重大的情况,自动稳定器功能难以发挥。

第二,现行预算制度中长期调控功能弱。从预算编制看,没有中长期财政预算,年度之间缺乏有效的调控机制,也缺乏中长期项目论证机制。从支出看,预算支出结构固化问题突出,教育、科技、农业等7项与财政收支增速或GDP挂钩的支出,车购税、城市维护建设税等专款专用、政府债务付息及国防性支出难以调剂,2012年预算实际可安排规模大幅减少,年度内的调剂空间也所剩无几。从预算管理看,我国仍按公共财政、基金、国资、社保基金四块分别管理,尤其是基金预算规模大,统筹调剂制度缺失。从预算体制看,我国分税制不完善,财力与事权不匹配,一般转移支付规模小,专项转移支付规模大

且零散,一对一谈判多,地方争项目“跑部钱进”动机强,公共池问题突出,助长地方行为短期化。从债务制度看,我国尚未建立政府综合财务报告制度,地方债务渠道不畅。

第三,财经纪律松弛导致财政政策失灵。从税收征管看,法律规定要依法征税,但实际执行中税收征管部门以完成收入任务为导向,经济过热时征管松,经济紧缩时却征管严。从税收政策看,区域性优惠过多,目前全国已实施的区域税收优惠政策共有30项。还有一些地方政府和财税部门通过税收返还等方式减免税收收入,侵蚀税基,转移利润。从地方融资平台看,预算法对地方政府举债有明确规定,但各地方通过各种办法变相筹资上项目,审计署公报显示,截至2013年6月底地方政府负有偿还责任的债务规模已高达10.9万亿元。

三、我国财政政策效应顺周期的治理对策

消除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。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。除改进干部考核办法及转变政府职能等行政体制改革外,当务之急是借鉴发达国家成熟做法,结合我国国情,加快建立现代财政制度,提高我国财政治理能力,使财政政策更加有效地发挥作用。

首先,尽可能增强财税制度内在稳定器功能。从长远看,要提高直接税比重,提高民生保障支出比重,通过完善税制和优化支出结构增强自动稳定器功能。当前应加快建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度,加快建立社会保障体系,并通过PPP等方式完善新型城镇化投融资体系。

第二,按中长期理念改进预算制度。一是加快建立中期财政预算。当前已将税收从约束性转向预期性,并明确超收进入预算调节基金,下一步应加强宏观预测,抓紧推进中期财政规划。二是加强支出政策管理,建立重大项目中长期论证机制和重点项目库,并清理规范重点支出挂钩机制,为宏观调控腾出空间、打好基础。三是逐步理顺事权,匹配财力。当前应考虑取消增值税地方分享,将消费税改在零售或批发环节征收,弱化地方政府对生产环节税收的依赖。对专项转移支付减少规模并改进管理方式,改变地方“跑部钱进”、按年度上项目的习惯。四是尽快将公共财政、基金、国资和社保四本预算统筹起来。五是加快建立权责发生制政府综合财务报告制度,为地方举债“开正门”。

第三,整顿财经秩序,强化预算约束。加强依法征税;清理各类税收优惠;禁止地方举债变相搞赤字,并研究通过PPP方式化解地方债务。

第四,改进财政政策决策机制。发达国家多引入第三方机构研究提出财政政策,值得借鉴。如日本成立直属于内阁的专门调查会,由大学教授、私营部门杰出人士等组成,专门就如何兼顾日本经济复苏和中期财政政策可持续性提出政策建议,并负责与央行等沟通协调,最终报请首相决策,有权威,效果好。

第五,合理安排财政改革时点。建立现代财政制度的各项改革直接影响宏观经济周期。在经济处于低谷时,开展增加财政支出减少财政收入类的改革,如加快营改增步伐,扩大对小型微利企业所得税优惠等。在经济处于繁荣时,开展增加财政收入减少财政支出类的改革,如将高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入消费税征税范围,加快资源税改革,加快推出环境保护税等。

责任编辑 韩璐