

功能财政思想及其政策启示

财政部干部教育中心 | 孙平

从亚当·斯密古典经济学强调自由市场作用否认政府及财政功能开始，到20世纪30年代经济大萧条凯恩斯强调财政政策以来，西方主流财政理论从平衡财政思想向功能财政思想转变。随着功能财政思想及其政策实践的演变，财政政策无论是调节领域还是调节功能，早已从狭义的公共服务和简单的逆周期调节，发展为广义的结构调整和跨周期平衡，并日益成为国家治理体系和治理能力现代化的重要力量，必将在我国经济迈向高质量发展中发挥更大作用。

功能财政思想及其政策演变

古典经济学派财政理论：西方现代财政理论源于亚当·斯密的古典经济学。斯密支持自由市场，反对政府干涉自由市场，主张“看不见的手”在经济活动中发挥作用。相应的，斯密提出限制国家职能，认为政府财政支出应厉行节俭、量入为出，不列赤字。古典经济学派主张公共财政只占辅助地位，否定其对资源配置的作用。19世纪初，伴随大量工人失业，社会矛盾日益激化，很多学者开始批判传统自由市场理论。庇古彻底改变了斯密以来的市场自由放任主张，修正了片面强调机会均等的经济公平观，更加注重收入分配结果的公平。他发展了

马歇尔的外部经济理论，从理论上证明了国家干预经济的必要性，主张国家通过税收、财政补贴或立法等手段，纠正市场配置资源的失败。

凯恩斯主义财政理论：20世纪30年代经济大萧条，宣告古典经济学派单纯以市场自身调节经济的失败。1936年，凯恩斯指出了政府稳定宏观经济、克服市场经济局限性的作用，认为财政不仅包括传统的税收、支出、公债，还应包括国家干预经济，尤其是政府政策对总体经济活动（如失业率、通货膨胀、经济增长等）水平的影响。他解释了政府“举债支出”可以增加投资或者消费倾向的必要性。凯恩斯改变了过去古典经济学派关于政府“量入为出”的财政原则，主张在经济衰退时，应通过扩大政府支出增加投资和扩大总需求，以拉动经济尽快复苏。他结合资源配置、收入分配、经济稳定，极大提高了财政政策的地位，扩展了财政职能研究范围。此后在此基础上产生的“周期预算平衡论”，又称为“长期预算平衡论”，进一步强调了财政预算是周期平衡而非年度平衡，主张财政发挥反经济周期作用，政府在衰退期实行扩张性政策，减少税收，增加支出，有意识地形成预算赤字以扩大投资和消费。

阿巴·勒那的“功能财政论”：勒

那的“功能财政论”以及后来的“后凯恩斯”经济学家则在凯恩斯财政理论基础上更进一步。其中心思想是财政平衡应关注“结果”“效果”或“功能”，即任何财政政策实施都应依宏观经济运行实际效果决策，而不是简单“建立在传统的稳健或不稳健的教条之上。”按照功能财政的观点，政策实施过程中财政收支是否“平衡”，不应成为政策约束条件，政策的“效果”而非政策本身的“量”，才是财政的立制之本。功能财政包括两条法则：第一法则是指社会有效总需求恰好等于合意价格水平下实现充分就业的总供给水平。第二法则是对政府债券功能的重新解读，认为“政府借债仅仅是让公众少持有货币而多持有债券。”在两个法则基础上，克鲁格曼概括了功能财政指导财政政策实施的三大原则：第一原则是指实际总支出调节的目标是同时消除非自愿失业和通货膨胀。当需求不足时实施财政支出等政策增加总需求，当需求过剩时实施征税等政策降低总需求。第二原则是指通过发行债券或者清偿政府债务等方式，调整货币量或债券余额，在同时实现充分就业和无通货膨胀目标下，使信贷利率保持合理水平。第三原则是指主权货币发行、流通、储存以及回收等措施的目标，是为了促进功能财政两

个法则的实现。19世纪60年代,明斯基提出就业对于消除贫困、改善收入分配和宏观经济稳定的重要意义,其主要贡献是将勒那的政府扩大支出购买商品和服务等政策措施,修正为政府直接提供就业岗位以支付工资的“最后雇主计划”,即政府通过提供公共就业岗位,向低收入及贫困人群支付工资,从而促进收入公平稳定消费。

现代货币理论:其对功能财政理论的最大贡献,是明确指出了拥有中央银行及货币发行权的主权政府,不存在破产及违约风险,政府债务不存在上限约束,进而为功能财政充分发挥逆周期调节以及实现充分就业提供了理论基础。首先,主张“税收驱动货币”机制,认为拥有货币发行权的主权政府通过征税创造了对其所发行货币的广泛需求。其次,拥有中央银行的主权政府,可以通过中央银行的“最后贷款人”角色扩大其所发行货币的需求。再次,政府可以通过中央银行将高息债券置换为低息或无息的商业银行准备金存款,中央银行作为政府债权人,只需在资产负债表两端标记数值即可。此外,无需受到部分存款准备金率约束的中央银行可以通过现代金融体系无限派生信用货币,并通过货币政策工具置换任何规模的政府债务,以此将存款准备金锚定在合意水平。在此基础上,主张通过政府直接提供就业岗位的方式,使充分就业在任何时期均可实现。

功能财政思想的特征

总体看,发端于20世纪30年代的功能财政思想,尽管其形式和具体实

践在不同时期有所差别,但都更强调财政政策的本质功能在于服务和服从整体经济运行的调节,而非财政自身的狭义平衡,具体有以下三个特征:一是财政功能的核心是财政对整个经济的逆周期调节作用,而非狭义的提供公共服务。二是财政平衡是跨周期主动平衡而非顺周期被动平衡。三是货币供应量、利率等货币政策决定于财政政策而不是相反,财政(包括税收)驱动型货币投放能够最大限度发挥政府克服市场失灵、恢复经济运行至潜在增长水平的作用。以上三方面相互作用,互为支撑。其中的核心观点,就是强调财政政策在整个经济运行调节中的中枢地位。换言之,财政政策首先是宏观经济政策,财政功能首先是逆周期调节。进而言之,政府在市场经济中的作用,通过提供公共服务克服外部性只是其中的一个方面,更重要的是克服市场失灵导致的整个宏观经济失衡。相应的,财政平衡首先是宏观经济平衡,财政失衡首先是宏观经济失衡,脱离宏观经济整体平衡谈论财政平衡,既无意义,也不可持续。

功能财政思想对有效发挥我国财政政策功能的启示

(一)财政预算平衡更应着眼于整个宏观经济的逆周期调节。党的十九届五中全会指出,宏观经济治理要加强跨周期政策设计和逆周期政策调节。财政政策作为宏观经济政策的核心政策之一,同样要在预算编制中更加注重跨周期设计,在预算实施中更加注重逆周期调节。尤其是要强化中期财政规划在预算管理中的作用,以

中期财政规划统领年度预算编制,以年度预算实施实现中期财政规划,一方面为国家重大战略任务提供财力保障,另一方面为逆周期调节创造更大空间,做到跨期预算和年度预算的动态有机衔接。

(二)预算收支更加注重扩大就业等宏观经济核心目标。充分就业是宏观经济运行最重要的核心目标。尽管功能财政理论提出的由政府充当“最后雇主”计划在实施上面临诸多挑战,但其中所蕴含的合理理念仍值得借鉴。为此在预算编制与实施中,一方面要保持必要的投资性支出力度以扩大总需求增加就业,另一方面要通过增加普惠性、基础性、兜底性民生建设以及职业技术培训支出,为扩大就业提供更好的基本公共服务和人力资本质量。同时在低保和失业救济发放中,也可考虑与提供就业、鼓励就业相结合。

(三)与货币政策等宏观经济政策有效协同,共同促进宏观经济治理改善。功能财政理论强调的保障财政稳定宏观经济功能充分发挥的重要前提,是货币政策的有效配合。从我国情况看,过去一个时期无论是总量政策调节还是结构优化,财政、货币政策的相互配合、相互交叉也更为明显。一方面,积极的财政政策减税让利、债务支出需要货币政策提供合理充裕的流动性环境。另一方面,货币政策在小微、三农、保障性住房以及高质量发展补短板等融资结构优化方面,需要财政政策在风险分担、融资贴息等方面提供支持。在看到近年来财政货币政策协调性不断增强的同时,也