

做好财政收支“跨周期平衡”

姚翔

财政收支平衡问题历来是财政工作的中心问题。70多年来，财政平衡理论大致形成了三种学术观点：积极平衡、消极平衡、周期平衡。但时至今日，随着我国社会主义事业不断发展，对外开放不断扩大，经济体制改革不断深化，财政职能、财政政策的不断调整，原有的三种平衡理论已不能适应新的经济形势，尤其是2021年7月中央政治局会议明确部署做好宏观政策跨周期调节，更需要发展与之相适应的财政收支“跨周期平衡”理论。

为什么要实施财政收支的跨周期平衡

财政收支的跨周期平衡，是指财政主动顺应经济周期的演变过程、宏观逆周期调节和宏观政策跨周期调节的理论和实践，以系统性的思维，在经济周期的不同阶段以及各周期之间，制定财政收支计划、统筹财政收支平衡。它是对上文所提三种财政收支平衡理论的延续，更是对财政收支平衡理论的完善和发展。

实施财政收支跨周期平衡是适应经济周期理论的需要。经济周期一般是指经济活动沿着经济发展的总体趋势所经历的有规律的扩张和收缩，是

国民总产出、总收入和总就业的波动，是国民收入或总体经济活动扩张与紧缩的交替或周期性波动变化。经济周期是正常经济现象，是客观存在的经济规律，提出“跨周期平衡”理论是符合客观经济规律的。

实施财政收支跨周期平衡是顺应宏观逆周期调节理论的需求。在经济扩散增长阶段，经济发展环境日益向好，市场需求旺盛，订单饱和，产能不足，投资意愿强烈，资金周转顺畅，此时的“逆周期调节”往往偏向通过政策工具（以财政政策和货币政策为主），抑制经济增长过热；相反，在经济收敛增长阶段，经济发展环境不确定性增加，市场需求和订单萎缩，产能过剩，投资意愿低迷，资金周转紧张，此时的“逆周期调节”，势必侧重通过政策工具，避免经济增长“失速”。“逆周期调节”是顺应经济周期变化，熨平经济波幅的调控手段，是与经济周期相伴相生的，也是一种国际通行做法。

实施财政收支跨周期平衡是宏观政策跨周期调节理论的要求。宏观政策跨周期调节旨在健全解决中长期发展问题的宏观调控框架或体系。跨周期调节，在逆周期调节的基础上，更

加强强调中长期对逆周期调节短时效应的“跨越”，从而实现经济中长期可持续增长，与逆周期调节既相互补充又各有侧重。它更加注重从中长期维度评估总体形势，提高精准性与预见性，避免经济运行相对于潜在产出出现较大波动，保持经济中长期在合理区域区间运行。宏观政策跨周期调节打破了宏观调控进行“短期”调节的传统，建立健全一整套由侧重相机抉择解决短期挑战，向侧重解决中长期难题转变的全新宏观调控框架体系，将逐步完善和优化宏观经济治理体系，实现短期经济波动抑制与中长期高质量发展的协调兼顾，有效促进经济总量平衡、结构优化、内外均衡。

怎样实施财政收支的跨周期平衡

实施财政收支跨周期平衡，包含两层意思：第一，时间跨度，涵盖一个完整的经济周期，并与下一个周期做好衔接；第二，在一个周期的不同阶段，跨阶段安排、滚动推进。要保证财政收支跨周期平衡的顺利实施，有两个方面的重点必须注意：一方面是实现理念的更新。要跳开原有的长期形成的“平衡论”思维模式，运用“系统观念”来分析、看待财政收支平衡，

牢固树立财政收支平衡与经济周期、与宏观逆周期调节和宏观政策跨周期调节三者相协调、相配合、相一致的观念。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将系统观念作为具有基础性的思想和工作方法，强调面对经济和社会发展中遇到的矛盾和问题，要从系统观念出发，加以谋划和解决。财政收支跨周期平衡理论的一个要点，就在于“以系统性的思维，在经济周期的不同阶段及各周期之间，统筹财政收支平衡”。从系统观念出发，分析、研究、判断各个经济周期的演变，以及相应的宏观逆周期、跨周期调节安排，才能得出科学的结论和做出准确的安排，并主动地、积极地迎合和适应这种周期变化和宏观调节，实现经济运行稳致远。另一方面是实现方法的更新。在系统思维的基础上，具体操作中要强调掌握系统方法，以使我们制定的财政收支计划、工作举措，做到与经济周期、逆周期调节和跨周期调节三者的相统一。

一是要健全我国宏观经济治理体系，充分发挥国家发展规划战略引导作用，加强中长期跨周期宏观经济政策预研。要保证经济发展规划的落实、落地，制定的计划和规划要有“可操作性”，要有系列的配套措施，保证计划和规划的执行。要完善宏观调控跨周期设计和调节，以实现财政收支的跨周期平衡。要注重从中长期维度评估总体形势，提高精准性和预见性，避免经济运行出现较大波动。

二是要优化宏观调控政策协调机制，推动宏观政策手段运用，保持统

一协调，搞好跨周期调节和政策设计，畅通传导机制。统筹各类政策工具，多元联动，财政政策和货币政策要融合就业、产业、投资、消费、区域等政策形成合力，跨周期调节，更多强调财政政策与中长期规划区域和产业政策间的协调配合，妥善解决发展不平衡不充分等中长期问题，促进经济结构持续优化和经济高质量发展。

正确认识 and 对待财政收支跨周期平衡带来的财政赤字

由于财政收支跨周期平衡具有收入顺周期、支出逆周期的特点，实施过程中，可能会带来财政赤字规模扩大、财政风险增加的问题。对此，须正确认识 and 对待。

(一) 财政赤字的合理扩大，是为了保证经济和社会发展目标的实现。党的十九届五中全会擘画了未来五年我国发展的宏伟蓝图，我国已开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标迈进，我们面临的两大难题必须解决和跨越：一是解决发展不平衡、不充分的问题。现阶段我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长。二是解决创新不足、核心技术受制于人的问题。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界上最大发展中国家的国际地位没有变。这就要求我们要牢牢立足社会主义初

级阶段这个最大实际，坚持发展是第一要务，贯彻新发展理念，推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。这些目标的实现，需要财政的支持和保障，适当扩大财政赤字才能满足这些需求。

(二) 对财政赤字扩大要适当控制。从长远看，不断扩大的财政赤字可能会加剧财政的风险，影响经济健康稳定。因此，对财政赤字的扩张，必须适当加以限制。从根本上来说，需要综合治理，多元结合，法律、行政、经济、技术等方面的手段配套运用。积极的财政政策可以用来对冲公共风险，从某种意义上说，公共风险状况决定积极财政政策的调整变化。要更加强调政策的稳定性、连续性和精准性。不断优化支出结构，让积极的财政政策提质增效，更可持续。

(三) 提高对财政赤字和财政风险的管控水平。财政收支的跨周期平衡，是一种理论创新，更是一种财政工作的创新实践。这对财政决策管理部门，对各级财政工作都提出了更高的要求，特别是对于财政预算编制工作更是如此。预算编制要更加全面规范透明，标准科学，约束有力。要健全政府债务管理制度，加强财政资源统筹能力，强化中长期财政规划管理，尤其是着眼于中长期的跨年度收支平衡，让年度收支平衡和跨年度、跨周期收支平衡相互制约，彼此呼应，才能实现发展和安全的动态平衡。□

(作者单位：中国光大兴陇信托投资公司)

责任编辑 雷艳 陆安平