

全面提升积极的财政政策效能的建议

李洪孝 | 易澳妮 | 郭彦廷

摘要：财政政策作为重要的宏观调控政策，体现党和国家战略意图，具有鲜明导向性。自1998年起，历经四次演变，形成了具有中国特色的积极的财政政策。站在新的历史起点上，积极的财政政策应靠前发力，精准发力，更加注重政策的增长效应、协同联动、结构优化和可持续性，全面提升积极的财政政策效能。

关键词：积极的财政政策；政策演变；提升效能

财政是国家治理的基础和重要支柱。财政政策作为重要的宏观调控政策，体现党和国家战略意图，具有鲜明的导向性。自1998年起，历经四次演变，形成了具有中国特色的积极的财政政策。站在新的历史起点上，积极的财政政策应靠前发力，精准发力，更加注重政策的增长效应、协同联动、结构优化和可持续性，全面提升积极的财政政策效能。

积极的财政政策发展时期

自1998年以来，积极的财政政策经历了四个发展时期。第一个时期是探索期（1998—2004年），以扩大需求为重点，瞄准基础设施领域，这是我国首次按照市场经济规律，发挥财政政策逆周期调节作用。第二个时期是调整期（2005—2008年），2005年中央政府工作报告提出“实施稳健的财政政策”，标志着积极的财政政策进入调整期。这一时期政策任务是既要抑制投资过热、通货膨胀，又要应对消费需求下降、经济结构失调。第三个时期是发展期（2009—2012年），为应对国际金融危机，国务院出台一揽子

政策，确定进一步扩大内需、促进经济增长的十项措施，即加快民生工程、基础设施、生态环境建设和灾后重建。这一时期以扩大投资、发行政府债、结构性减税为重点，较以往政策范围更广，力度更大。第四个时期是转型期（2013年至今），党的十八届三中全会明确“财政是国家治理的基础和重要支柱”，积极的财政政策从国家治理高度出发，强调减税降费、风险防范与财政可持续发展，同时聚焦总量与结构、稳增长与防风险。

与财政经济改革发展需要相适应

（一）政策取向：随财税体制改革

目标的变化而变化。财税体制改革目标的变化，推动积极的财政政策的转变。1998年首次提出实施积极的财政政策，之后提出建立公共财政框架。2003年提出完善公共财政体制，明确财政体制改革目标为建立健全公共财政。在这一目标的指引下，财政支出投向不仅集中于经济建设项目，同时增加对医疗卫生、科教文、社会保障等公共服务民生项目的投入，如民生支出占比由1998年的28.72%提升到2012年的66.87%。从2013年提出建立现代财政制度，到2017年提出加快建立现代财税制度，财政体制改革成为全面深化改革的重点，旨在推进国

积极的财政政策演变时期情况对比分析

时期	探索期	调整期	发展期	转型期
时间	1998—2004年	2005—2008年	2009—2012年	2013年至今
经济背景	1997年亚洲金融危机	经济过热	2008年全球经济危机	经济新常态、“三期叠加”
财政改革	建立公共财政框架	完善公共财政体制	健全公共财政体制	建立现代财政制度
调控方式	需求管理为主	需求管理+供给管理	需求管理+供给管理	供给管理为主
调控主体	中央为主	中央为主	中央+地方	中央+地方
调控工具	发行国债	适当减少赤字 优化支出结构	发行地方政府债 优化支出结构 结构性减税	发行国债 发行地方政府债 大规模减税降费 优化支出结构

家治理体系和治理能力现代化。积极的财政政策逐渐上升到国家治理的高度，涉及政治、经济、社会等多个领域，具有较强的综合性，如大规模减税降费、支持基层“三保”、防范政府债务风险等，强调财政可持续发展。

（二）政策重心：从需求管理向供给管理转变。需求与供给是宏观经济管理的一体两面，积极的财政政策也分为需求管理政策和供给管理政策，前者着眼于短期刺激需求要素，旨在带动经济企稳复苏，后者着眼于长期刺激供给要素，旨在拉动经济持续增长。积极的财政政策在最初探索期以需求管理为重心，刺激社会总需求，对冲经济下行压力。然而，持续需求扩张，造成经济总量、结构失衡等问题。因此，积极的财政政策开始重视供给管理，政策重心逐步转向需求管理与供给管理相结合，着手调整支出结构，在支持扩大内需的同时，推进大规模结构性减税。2013年，我国经济面对“三期叠加”，积极的财政政策重心进一步转向供给管理，旨在推动供给侧结构性改革，解决发展不平衡不充分问题，实现经济高质量发展。

（三）政策主体：从中央到中央与地方相互配合转变。财政政策主体是政策的制定者与执行者，包括中央与地方各级政府。积极的财政政策实施主体经历了从中央到中央与地方相互配合的演变。1998年，中央政府发行长期建设国债筹集资金，将部分国债资金转贷给地方政府。从资金筹集主体看，由中央代地方政府发债，资金筹集方主要在中央，积极的财政政策的实施主体为中央。2009年，我国决定实施四万亿元投资计划。其中，中央政府出资1.18万亿元，余下资金由地方政府筹集，地方通过地方政府

债券、融资平台等渠道开展大规模融资，积极的财政政策的实施主体开始由中央转向中央和地方配合。2013年至今，新型央地财政关系逐步构建，积极的财政政策也更加强调中央与地方相互配合，合理划分中央与地方财政事权和支出责任，充分发挥两个积极性，用好一般性转移支付工具，整合规范专项转移支付。2013—2021年，中央对地方转移支付规模由4.3万亿元增加到近9.8万亿元，增幅由6.8%提升至18.1%，有力地推进了基本公共服务均等化，促进了区域均衡发展。

（四）政策工具：从相对单一向综合多元转变。财政政策工具是指财政政策实施主体发挥职能作用、实现政策目标采取的一系列措施，主要包括收入、支出、债务等。积极的财政政策在阶段性演变过程中政策目标逐渐增加，工具箱也不断丰富，从相对单一转向综合多元。财政收入方面，从最初清理、规范基金和收费项目向推行结构性减税、减税降费、大规模留抵退税等转变。财政支出方面，支出重点从加大基础设施建设投入扩展到优化支出结构。债务工具方面，从1998年开始发行国债到2009年开始代发行地方政府债券，再到2015年开始发行地方政府专项债券，2009—2021年，全国地方政府债务余额从2.79万亿元增长至30.47万亿元，积极的财政政策对债务工具的依赖程度逐步加深。此外，近年推出的PPP、贷款贴息、融资担保、财政资金直达机制等工具，都是积极的财政政策创新调控的具体体现。

全面提升积极的财政政策效能的建议

（一）要更加注重政策的增长效

应。任何政策都不是十全十美的，都需要根据经济形势的变化优化、调整和完善，推动实现政策保增长、稳增长、促增长的效应。初期，出台一个政策或投入一笔资金就能拉动经济大幅增长，但随着时间推移，政策、资金对经济的刺激效应逐步减弱。如，1998年实施积极的财政政策，助力促进GDP增速维持两位数增长，而2008年实施积极的财政政策，仅使得2010年GDP增速上升至10.3%，随后就进入个位区间。这既有政策边际效应递减客观规律的影响，也有财政政策与经济发展不够匹配、未及时进行动态调整等原因。2009年，财政部印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》，开始逐步推动绩效评价在财政领域深度应用。绩效评价不仅可用于分析评判财政资金使用情况，也可用于财政政策的评判及完善。绩效评价结果既可反映出积极的财政政策的效用，又可反映出政策推进过程中存在的问题，为之后的政策调整提供有力依据，促进政策效应加快释放。比如财政专项资金普遍存在分配散小、使用雷同、效益不够高等问题，事实上，每个专项资金都对应一个管理办法，每个管理办法就是一个独立的财政政策，专项资金使用过程中问题受专项资金管理办法“责任下沉，成绩上移”的客观约束较大，亟需根据客观经济形势适时调整优化。理论模型以其大规模定量分析的优势，为理论界广泛使用，实际上，在财政政策绩效评价中，理论模型也具有较强的指导性，实务部门应该充分发挥“理论指导实践，实践推动理论”的最大功效，避免财政政策绩效评价过于定性，而影响政策评价的客观性、完整性和有效性。

（二）要更加注重政策的协同联

动。当前，为有效应对新冠肺炎疫情影响和经济下行压力，各部门相继出台系列政策措施，但协同推进、联动不足。受财政收入减少的影响，新政策缺少财政资金增量投入支持，政策效果受到影响。同时，政策衔接难以达到帕累托最优，难以形成“1+1>2”的合力。如对于同一行业或企业，既有支持政策又有限制政策，不同部门发布的政策相互“打架”，既不利于提高财政资金使用效益，也不利于经济社会长远发展。进入新发展阶段，单一政策很难有效发挥政策作用，越来越需要多元组合政策协同发力。如保障市场主体，稳住经济基本盘，需要财政政策与货币政策、产业政策、就业政策等协同发力，打好政策组合拳。

(三)要更加注重政策的结构优化。收入政策、支出政策、管理政策是财政政策的重要组成部分，优化政策结构是积极的财政政策的重要调控工具。2005年以来，积极的财政政策重点关注支出政策和管理政策，具体

表现为优化支出结构，规范支出管理，但对收入政策关注不够，更多作为一项制度性安排，形成政策预留空间，实操层面主要依赖政府债券和财政赤字。为应对世纪疫情和宏观经济下行风险，2022年政府工作报告提到特定国有金融机构和专营机构依法上缴近年结存利润，用以大幅增加对下转移支付，帮助地方财政特别是县区财政缓解减收压力，预计人民银行、中国烟草总公司、中投公司等机构上缴利润1.65万亿元。安排特定国有金融机构和专营机构上缴利润，是我国的惯例做法，也是我国统筹财政资源、跨年度调节资金的重要手段，更从实践层面优化收入结构，从收支两端同时发力，进一步完善积极的财政政策。实际上，优化收入结构要前移关口，特别关注个税专项加计扣除、减税降费等的政策效果。

(四)要更加注重政策的可持续性。财政政策具有棘轮效应，即政策扩张较为容易，政策收缩却很困难。

可以预见，未来一段时期，积极的财政政策依然是我国财政政策的主基调。站在国家治理角度，财政要着眼于全局，统筹思考现在和未来可能出现的财政问题和风险。积极的财政政策越往后，政策空间和工具越有限，财政可持续性越令人关注。如持续实施的减税降费政策效果明显，2013—2021年累计为市场主体带来实实在在的红利8.8万亿元。那么，宏观经济企稳回升后，减税降费政策能否无限期延续？因为企业既可以由国家减税，又可以通过产品转嫁税负。若直接退出，与减税降费期间相比，对企业而言相当于增加税负，可能会影响企业发展。因此，这些问题都值得进一步思考。未来，继续实施积极的财政政策，必将持续承受主动降税与被动减收的双重压力，财政需要做好应对运行风险和可持续性减弱的充分准备。□

(作者单位：湖南省财政科学研究所)

责任编辑 梁冬妮

财政动态

云南大姚：全力兜牢基层“三保”底线

“保基本民生、保工资、保运转”关系到人民群众的切身利益和基层政权的正常运转，是保持社会稳定的“压舱石”。云南省大姚县财政局坚持以人民为中心，采取有力措施，全力兜牢基层“三保”底线，保障全县财政平稳运行。

一是切实履行“三保”主体责任。全面贯彻落实中央、省、州重大决策部署和工作要求，根据预算执行情况，准确定位大姚县为“三保”预算执行中风险县，建立“三保”一县一策方案，县财政部门切实扛起“三保”主体责任，全力确保政策落地落实。

二是精准编制“三保预算”。在预算编制中充分考虑国家、省级“三保”标准要求及县级刚性支出需求，合理测算“三保”支出，足额纳入预算盘子。

三是全面落实过紧日子要求。进一步压缩“三公”经费

和一般性支出，加强重大项目财政可承受能力评估，做到量力而行、精打细算。自2022年起，所有部门一般公用经费压减5%。

四是加大财政存量资金盘活力度。县财政部门牵头开展督查，对结转结余两年以上的资金一律收回县财政统筹安排，坚决防止财政资金沉淀。2022年以来，已盘活财政存量资金17619万元，统筹用于全县“三保”及其他刚性支出。

五是强化风险监测防控。动态监控全县“三保”运行情况，确保库款始终保持在合理水平，严格防控资金支付风险，做到当月工资于当月10日前发放完毕，当月随工资计提支出于当月底足额匹配，基层运转及40项基本民生支出按需拨付，年底拨付完毕。

(云南省楚雄彝族自治州大姚县财政局 张存)