

中国真正需要的是兼容性财政政策

中央财经大学政府预算研究中心主任 王雍君

近期再度升温的“积极”财政政策之争容易将财政政策的论辩引向错误的方向。中国真正需要的并非“积极”或“不积极”的财政政策，而是瞄准可持续性、战略优先性和要素生产率的兼容性财政政策。部门间的是非之辩应服从于这一考量。

受2008年全球经济危机的影响，中国经济自2011年起明显地转向了中国标准的中低速增长，此前延续多年的超高速增长时代结束了，这为实施积极（扩张性）财政政策提供了背景舞台。但若以财政支出增长持续高于财政收入增长、也持续高于GDP增长衡量，延续至今的所谓积极财政政策至少持续了20多年。以财政赤字衡量也是如此。财政赤字的基本定义是特定财政年度的收不抵支或者入不敷出。正因为如此，公共债务融资才有必要。

目前，全口径的政府性债务规模十分庞大，偿债压力相当沉重，地方政府尤其如此。无论官方或学界使用的财政赤字概念如何定义与计量，公共债务的存在本身就意味着财政赤字，因而也是积极财政政策的明确信号。我认为，中国的财政政策已经足够“积极”了，“更积极”的财政能力空间已经很小。

中国经济真正的问题是供给过剩

在这种情况下，长期实施大力度的积极财政政策制造的问题，远比要解决的问题大得多，尤其是为结构调整政策——逻辑上和本质上全然不同于积极（需求管理型）财政政策——制造障碍。中国经济面临的首要问题并非需求总量问题，而是深刻的结构性问题和生产率（稀缺资源利用能力）的问题。人们很少意识到：财政政策越积极（扩张），结构调整和生产率提升的难度就越大，也越不容易被置于政策改革议程的中心位置。

当前论辩暗示：财政政策越积极（扩张），越可促进经济增长。这个看似合乎常识的预设包含基本的常识性错误，因为政府支出、赤字和债务水平越高，挤出效应越大，导致积极的财政政策要么部分、要么完全失效。因此，有意义的辩论需要聚焦：中国当前的财政乘数、挤出效应和净财政乘数，定义为财政乘数减挤出效应究竟多大？为什么？主要由于挤出效应很可能远大于想象，积极财政政策对经济增长的有效性令人质疑。这也就是为什么积极财政政策历时多年，却至今没能使中国经济走出持续低迷的根本原因。

中国经济的软肋在于微观基础不牢固

在当前和未来的国际竞争中，规模因素的重要性远低于生产率。生产率主要取决于产业、企业和企业家的创新能力和整体的经济活力，而经济活力进一步取决于特定体制将经济机遇扩散到所有人的能力。创新能力则与市场结构，垄断还是竞争紧密相连。微观财政政策可以、并且能够在这些方面做出独特贡献。然而，这些深具意义与价值的话题，并未出现在当前围绕“积极”财政政策展开的论辩中。

中国的财政政策应该如何转向？答案清晰有力：回归正轨！涉及三个相互联系的方向：宏观财政政策从聚焦“积极”（以促进增长），转向瞄准“财政可持续”和政策变量间一致性；中观财政政策从当前的模糊不清转向瞄准“支出组合”和“支出整合”；微观财政政策从当前的失语转向锁定生产率。

这一回归正轨的思考框架具有坚实的逻辑基础和理念基础：发展背景下，财政政策必须被当作促进经济政策一般目标，即增长、平等和稳定的核心工具。脱离这一概念框架的论辩，皆为虚幻。最紧迫的是，各级政府的财政政策运作，须致力于把首要的事情放首位。就宏观财政政策而言，首要的事情，莫过于将财政可持续性和目标一致性筹划，取代围绕“积极”应对总需求的筹划。