# 当前我国宏观财政政策选择

来源：网络 作者：九曲桥畔 更新时间：2025-01-22

*\" 2024年，我国经济处于由低谷走向复苏的拐点阶段，但在经济逐步回升的同时也面临着加入WTO后经济结构调整压力增大、国际经济回落使得外部经济条件恶化、出口困难加重的局面。所以，今后两年我国经济将面临严峻考验，同时也是我国“十五”经济和社会...*

\" 2025年，我国经济处于由低谷走向复苏的拐点阶段，但在经济逐步回升的同时也面临着加入WTO后经济结构调整压力增大、国际经济回落使得外部经济条件恶化、出口困难加重的局面。所以，今后两年我国经济将面临严峻考验，同时也是我国“十五”经济和社会发展计划能否得以顺利实现的关键时期。因此，2025、2025年继续实行适度扩张的财政政策应是一种必然的选择。

一、继续实行扩张性财政政策的主要依据

1.保持经济增长目标，需要财政政策适度扩张

首先，扩大投资需求是启动经济增长的重要手段，而扩大投资需求的举措很大程度上依赖于财政政策的支持。扩大投资的主要方向是公共工程、基础设施、农田水利、环保及高新技术产业。这些产业目前普遍存在发展后劲不足的问题，尤其是基础设施建设，仍不能满足国民经济持续发展的需要。在基础设施拥有水平方面，我国的许多指标都低于世界平均值。因此，加大财政对重大基础设施的投资力度成为当前经济特别是财政工作关注的焦点。虽然财政扩张过程中存在一定风险，但主要通过财政扩张形成的社会基础设施也可以为经济长期发展提供优良资产，从而降低扩张的风险程度。

其次，积极启动消费需求，依赖于政府深化财税体制改革和社会保障体制改革，目前城乡有效需求相对不足，主要表现为：一是农民和乡镇企业承担的税费过重，农民收入连续数年增长幅度小于经济增长速度和城镇居民收入增长幅度；二是城市居民社会保障处于改革的关键阶段，养老、医疗等改革过程中必然会增加居民个人的负担数额，居民对远期消费的预期存在一定顾虑。因此，要在社会保障制度改革过程中，适当增加居民可支配收入，并通过社会保障制度改革的到位增强居民远期消费的安全感。

再次，高居不下的失业、下岗及农村剩余劳动力的消化，需要我国经济在较长时期内保持较快的增长速度。失业、下岗及农村剩余劳动力问题不解决，内需扩大就将遇到障碍。只有相对较快的经济发展速度，才有可能满足劳动力市场的特殊需要。

2.产业结构进一步调整的任务需要财政政策适度扩张

90年代中后期以来，我国经济结构不合理的矛盾仍然十分突出，产业结构失衡，农业基础仍然薄弱。能源、交通和基础设施薄弱的状况虽有所好转，但与经济社会成长的要求相比，仍然供给不足。通讯、生命科学、新材料、新能源和海洋科学等高科技产业在世界范围的迅速发展，也对我国经济结构和产业结构调整提出了新的课题。

工业内部结构不尽合理。主要问题是基础工业与加工工业的增长不协调，加工工业低水平重复，一些基础性第三产业（如邮电、通讯）和新兴第三产业（如金融保险、信息、咨询、科技等）发育不足。这些问题的存在不仅影响了我国产业结构的优化，更是制约经济增长方式由粗放型向集约型转换的主要障碍，消除障碍应主要依靠科技进步，进行内涵式结构调整，以提高经济整体素质和生产要素的配置效率。在全社会科技投入总量不足、总体水平偏低的情况下，政府应弥补这一缺口，加大科技投入力度，在直接增加政府投入资金的同时，应从税收、信贷和其它政策方面配合产业政策给予大力扶持。

3.缓解国企困难状况需要财政政策适度扩张

旧体制与新体制交替时期各种矛盾相互作用的结果，使国有企业背上沉重的债务负担。从法律上讲，无论是国有企业，还是国有商业银行，它们的债务债权最终都由一个主体——国家财政来承担。因此，财政是消除国有企业过度负债的核心所在。实际上，国有企业的过度负债与财政有着千丝万缕的联系，如“拨改贷”后，财政不再对新建企业投资，国有企业唯有靠借贷来发展自己。长期以来，过重的税负及名目繁多的摊派和其它费用导致企业无力进行技术改造和设备更新，国家对国有企业和非国有企业的双重财税政策使国有企业处于竞争的劣势。企业职能和财政职能的错位更是拖累了企业，养老、医疗保险等本应由财政或全社会承担的负担却由国有企业来承担。虽然，这是转轨时期难以避免的问题，但在社会保障改革没有到位的情况下，国家财政有责任通过国有资产减持、社会保障基金设立等方式与国有企业共同承担责任，为国有企业改革创造有利条件。

4.配合经济体制改革需要财政政策适度扩张

我国目前处于市场经济体制改革阶段，中央政府的职能之一就是充分发挥市场经济体制的作用，让市场在经济运行中以其特有的竞争机制，将经济资源配置到需要的行业和地区，减少经济运行中的无序，缓解冲突，缩短转轨和转型过程，保证平稳、顺利地实现市场化改革目标。目前由于失业问题显性化，全社会范围的社会保障制度正在逐步建立和完善之中，历史的欠账需要归还，所以财政部门必须从社会安定的角度出发，保证退休人员的生活稳定，保证病人所需的医疗费用，保证城镇低收入群体的基本生活。同时，在物价持续走低的形势下，农产品收购的任务迅速增大，收购、储运所需的财政支持迅速增长。此外，提高教育普及程度和教育深度，也需要国家财政给予更多的财力支持。

5.实施西部大开发战略需要财政政策适度扩张

由于自然地理和历史基础的原因，我国经济发展的东、西部之间一直存在较大的差异。改革开放后，东部沿海地区利用其自然地理优势和科技文化环境优势大力发展经济，取得了显著成就，进一步加大了与西部和内地之间的经济和社会差距。国家适时制定西部大开发战略，在西部和内陆地区开放的同时，增加了对西部和内陆地区的公共投入，以改变我国东、西部长期以来存在和正不断加大的差距。事实上，解决东、西部经济和社会发展的差距，不仅是东、西部关系的调整，而且是关系我国经济和社会长期稳定的战略性问题。为保证西部大开发战略实施，财政必须进一步加大投入力度，特别是对基础设施和环境保护方面的财政投资，为此，适度的财政扩张政策应当是必要的和连续数年所必不可少的。

二、继续实行适度财政扩张政策的具体措施：

1.继续扩大公共支出

财政支出重点：一是用于农业的支出。农业是我国国民经济的基础，也是人民群众生活的基本要求。为保持国民经济长期稳定地发展和人民生活的基本衣食需要，必须在高度重视农业的基础上，加大对农业包括水利事业的投入，通过农田水利基本建设水平的提高，增强农业抵抗自然灾害的能力，以保证国民经济基础环节和发展潜力得以持续，国家各项宏观政策如粮食、水利和环境保护政策得以落实。二是用于科技教育的支出。科教投入的增加是科教兴国的需要，是经济科技含量、产业结构调整和人才资源发展的客观要求，切实保证科教投入是经济持续增长和提高国民素质的不竭源泉。三是用于国企改革的支出。在市场经济体制下，国有企业完成向真正经济实体的过渡，需要一个转轨时间，而转轨过程中国家有必要对国有企业改革提供必要的外部条件。国有企业改革的顺利推进之际，才是我国经济全面焕发活力之时。各级政府应当积极采取措施，加强财政监管，优化支出结构。

2.适当调整税收政策和制度

在深化财税体制改革的同时，对于重点投向进行适当的税收优惠，规范各种行政性收费，实行费改税。商品税政策的调整应以增值税为重点，尤其是对设备更新快、资本密集型的高科技行业和产品品质、成本和设备投入差异较大的能源、矿产企业，有必要加快由生产型增值税向消费型增值税的转变。对主要用于宏观经济调控需要的消费税则可考虑部分税目的减免问题，如对农用柴油、军用柴油、生产用（包括工程用、矿山用、建筑用）汽车轮胎、农用汽车轮胎（如农用拖拉机、收割机等和公共汽车轮胎）等，实行消\" 费税减免或定期减免，应是有利于扩大内需和经济增长的有效措施。

各种税收优惠可结合《当前我国重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》予以实施。促进企业的技术进步应成为税收优惠的主要方面，对研究开发、设计等费用实行税收抵扣。当企业采用先进技术将新产品投入大规模生产时，政府应采取加速折旧或建立技术准备金方式在计税前予以扣除，并对新产品给予税收减免。

加快费改税进程，以减轻企业负担。加强预算外资金管理，取消各种乱收费，确需保留的可以降低收费标准或相关项目归并，属税收性质和具有税收功能的收费应尽快并入税收。

3.稳定公债发行，强化财政投融资

1998年以来，在实施积极财政政策的过程中，国家财政利用银行利率下调、银行和社会闲置资金较多、国家筹资成本较低的有利时机，连年大规模发行公债作为扩大公共投资和内需的基本措施，业已起到实际效果。但连续数年大规模的公债发行，也必然会有偿债高峰期的到来，政府财政不得不考虑如何面对偿债高峰。所以，今后一段时期保持公债发行规模稳定，将是一种必然的政策选择。同时，可考虑发行针对保险公司、社会养老金的专项国债，专门用于国内大中型基础设施建设。也可考虑增发外债，增强外资对中国的投资信心。必要时还可考虑让一部分经济发展状况较好的地区，由中央代理发行一定规模的、用于长期建设投资、投资项目由地方设立和管理、到期由地方归还的地方公债。另外，在国企改革的‘抓大放小’中，变现一部分国企的股份来从事公共工程及基础设施等的投入，其余可作为国家资本金注入企业用于企业设备更新及技术改造，或注入社会保障基金。

近几年，财政收入中的两个比重明显提高，财政收支增长幅度明显超过经济增长速度，财政收入每年增长一千多亿元，收入增长的良性机制已基本形成，国家财政对经济建设和社会发展的保障能力明显提高。加之配合公债政策，可保证政府拥有充足的财力在近期内甚至较长时期内实行适度的财政扩张政策。在用好公债政策的同时，还要关注其它政策方面，特别是财政投融资、利用财政资金的有偿使用机制等，既用活一部分财政资金，又有利于提高财政资金的使用效率。

三、适度扩张财政政策下的货币政策选择

（一）实行稳健的货币政策是现阶段的客观选择

在我国现阶段或一个较长时期内，宏观经济调控采取适度从紧的货币政策，是由中国改革和转轨时期的经济发展特点所决定的。

首先，我国还存在着通货膨胀回升的潜在危险。我国正面临着经济转轨的关键时期，财政困难、国企困难、农业基础薄弱以及潜在的固定资产投资冲动都是引发通货膨胀的因素。从我国经济发展客观实际来看，1996年底实现“软着陆”后，国民经济沿着“高增长、低通胀”的良性轨道运行，执行政策要注意连续性和相对稳定性，不能陷入“膨胀一紧缩—再膨胀一再紧缩”的怪圈。因此，对放松银根的货币政策应持谨慎态度。

其次，放松货币政策在当前对启动经济作用不大。商业银行本身追求盈利最大化，不会把资金投放到一些资金回收期长、盈利少、但对国民经济有重要意义的行业上，因此对于改善经济结构的作用受到商业银行经营目标的限制。此外，下调利率虽对经济有一定的积极作用，但经过多次下调的利率其进一步下调的空间已十分有限，而且，在经营目标的左右下，企业和银行贷款的动机都不会特别重视利率的小幅变动，所以，降息在我国已有的经济机制下，其刺激货币需求和经济增长的作用并不明显。

再次，通货膨胀政策无助于失业问题的解决。我国目前面临的问题与西方国家在性质上是不同的。我国的就业问题既有计划经济体制转轨过程中隐性失业显性化问题，也有特殊人口政策带来的长期后果，这种失业现象无法通过放松银根来得到彻底解决。改革和转轨时期的根本问题是稳定发展问题。只有坚持稳健的货币政策，使经济能够稳定、持续发展，才能创造出较多的就业机会，从而实现货币稳定一经济增长一充分就业的良性循环。同时，如果通过放松银根来刺激经济增长，那么其带来的通货膨胀，也必然给低收入群体的基本生活带来困难，反过来，又会要求国家提供新的社会保障增量来维持平衡。

最后，在实行稳健的货币政策的同时，要求货币供应在各个不同时期应当表现出弹性。如经济增速正常或偏冷，而物价涨幅较低时，可以进行适时适量的增加，以配合财政政策刺激国内有效需求，而这种“微调”主要指阶段性的适度松动，这与总体上较紧的货币政策并不矛盾。

（二）应加强财政政策与货币金融政策的协调配合，财政与货币金融政策的协调配合涉及到方方面面，以下几个问题需要予以特别重视和考虑。

1.通过规范财政收支提高两个比重

经过连续几年财政收入超过经济增长速度的总量调整，目前国家财政的预算收入已占GDPl5％，如果加上预算外资金和制度外财政部分，财政总规模占GDP比重应当在25％—30％之间，政府财力总规模并不小。所谓“小”和应继续提高两个比重的说法，主要是指财政集中在预算内的收支和集中在中央财政的收支较小。同时，无论是从经济发展的长期要求、还是从当前积极财政政策、扩大内需的要求看，继续大幅度增加税收并不是解决问题的办法，而且无助于财政扩张的效果。因此，当前之急应是统一财政，整顿财税秩序；扭转非财政部门越权行使政府职能参与分配的现象；严格规范收费项目和收费权限，并通过立法将必要的收费逐步改为正规的地方税收；清理整顿各种基金、周转金及其它财政体外循环的游离资金，并通过整章建制，使之纳入严格的、科学化、规范化的财政管理与监督之下。最后应通过改革，彻底解决财政包揽过多和应管未管、以及管理方式不当的问题，使财政的职、责、权相对应。

2.完善金融调控

保证中央银行制定和执行货币政策的独立性，进一步加快职能转换，提高管理水平，理顺与各级地方政府的关系，把商业银行办成真正意义上的商业银行。在目前的经济社会环境下，银行要减少并逐步消除政策性和社会性职能，真正树立银行利润最大化的经营目标。要加强内部管理，提高管理水平，减少坏帐呆账，加强金融工具的创新，提高信贷资产质量，加快资金周转，配合货币政策，达到控制调控基础货币、实现适度从紧货币的目的。

在金融体制改革过程中，防范和化解金融风险尤其重要。要支持企业战略性改组，加速完善和发展资本市场，促进资本市场长期稳定地发展，而不是时涨时落。应认识到资本市场长期稳定发展对我国经济稳定和发展，对转换经济机制、深化国有企业改革，都具有十分重要的战略意义。当然，在资本市场发展的过程中，由于新事物发展的客观规律，不可避免地会出现一些问题，有时甚至是较为严重的问题，但如果没有资本市场10多年风风雨雨的发展，也不会有国有企业改革顺利进行的大好局面。

大力发展住房等个人消费信贷。各商业银行从扩大自身业务发展角度考虑，应该积极探索和发展消费信贷，促进消费需求与生产需求协调、同步发展。同时，探索和积极发展个人金融服务的各个领域。

3.加强财政政策与货币政策的配合运作

首先，财政、货币政策制定上，应相互协调，可考虑组成一个主要由这两部门的若干负责人和有关专家参加的财政货币政策协调委员会。该委员会作为一个议事机构，定期举行例会，例会议案只具有专家建议性质，对两部门或对货币政策委员会和财经委员会或预算管理委员会起指导作用，而不具有强制性。其次，尽快建立财政投融资体系，保障货币政策免受政策性金融业务的冲击。再次，在国债政策上应体现\" 财政政策与货币政策的协调配合。财政、货币政策共同作用于国债，有利于协调各自的政策。目前上市流通国债总量偏少，银行利率也非市场利率。财政和央行要对国债发行量、国债利率、品种和发行方式进行协商，财政应优先考虑中央银行在开展公开市场业务时对国债的期限结构、无券化程度、利率水平的要求。最后，财政、货币政策应从城乡消费结构的调整上增加需求。

4.宏观调控的实现还依赖于微观基础和经济增长方式的转变

粗放型经济增长方式的速度效应所造成的经济效应结构、产业结构失调，往往使财政、信贷资金投入产生扭曲的不良后果，演化出一种“高速度一高投入一低效益一更高投入需求”的恶性循环。财政、货币政策都不可能建立在这样的基础之上。

四、关于积极财政政策“淡出”的讨论

财政部部长项怀诚5月9日在上海指出，中国政府将积极主动地调整财政政策，深化财政改革，转变财政职能，加快构建公共财政体制，更好地促进中国经济和财政的可持续发展。项部长的讲话传递了一个有关中国政府将积极主动地调整财政政策的重要信息，引起理论界和国内外的高度重视。

笔者以为，积极财政政策“淡出”的现实选择需要满足以下三个条件：第一，经济运行完成由“低谷”到成长的转折。第二，公共支出对经济的拉动已经起到对私人部门的“带动”作用。第三，社会总需求出现稳定的增长态势。而目前我国经济尚未具备上述基本条件。

其次，公共部门支出对私人部门的“带动”效应不明显，全社会固定资产投资增长率仍然在起伏不定之中，企业和个人投资在全社会投资中所占比例没有明显改进。积极财政政策在这种情况下，也应当慎重对待运用方向的转换。比较恰当的是在继续保持财政扩张的同时，适当调整财政政策的着力点。在主要着力于公共部门本身的支出的同时，加强对私人部门投资政策的调整和对私人部门投资的引导，只有私人部门投资有了真正的增加和投资动力，我国经济的能动性恢复才有了比较牢固的基础。

综上所述，积极财政政策虽然存在一个“退出”问题，但“退出”的时机却是一个需要十分慎重的问题。以上述“退出”的基本条件看，积极财政政策能否“退出”，以及采取怎样的方式和多大程度退出，有待今明两年经济运行实际状况的考验，而不可能是今年或明年财政政策的基本选择。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找