# 财政政策由积极向稳健转变的综述

来源：网络 作者：眉眼如画 更新时间：2025-02-14

*\" 财政政策是国家为实现宏观经济目标常用的调控手段。当前，中央经济工作会议确定2024年实施稳健的财政政策。财政政策由“积极”向“稳健”的转变受到各界学者的广泛关注。 一、积极财政政策的调整及稳健财政政策的内涵 积极财政政策的实施使国民经济...*

\" 财政政策是国家为实现宏观经济目标常用的调控手段。当前，中央经济工作会议确定2025年实施稳健的财政政策。财政政策由“积极”向“稳健”的转变受到各界学者的广泛关注。

一、积极财政政策的调整及稳健财政政策的内涵

积极财政政策的实施使国民经济在面临内外紧缩的条件下避免了衰退，实现了持续平稳的增长。

2、加快了完善基础设施建设的步伐。七年间，总共通过9000亿元国债资金安排了基础设施建设项目，弥补了一些过去多年的基础建设欠账。如新建了大批城市污水治理工程、新增公路8万多公里、新建铁路6000多公里、新建改建机场30多个、加固长江堤坝、淮河污染治理等，改善了吸引外资的整体经营环境，为我国经济持续稳定发展打下了良好基础。

3、促进了经济结构优化升级。利用国债资金的直接投入以及调整税收政策，通过投入国债资金进行技术改造和高新技术项目建设等，不仅使企业的技术水平有了较大提高，还优化了产业结构，增强了产品的更新换代和出口能力，为经济持续发展提供了新的动力源。推动了我国人口和劳动力素质及科技发展潜力的提高。

4、增加了就业，改善了人民生活。国债资金支持的一大批新项目及其配套项目的建设，七年共增加就业岗位700万一1000万个，对拉动相关产业发展起到了很好的刺激作用。城镇居民人均可支配收入水平年均增长率达到近9%，农村居民人均收入年均增长率达到3. 8%，并改善了生产和生活环境。同时，国家利用国债投资300多亿元进行了大批生态建设项目，改善了生态环境。

5、促进了区域经济均衡发展。通过对中西部地区进行倾斜性财政资金安排，进行了诸如西电东送、青藏铁路、退耕还林还草工程、六小工程等基础设施建设和生态建设，改善了这些地区的投资经营环境，加快了中西部地区的发展步伐，使东西部地区经济社会发展不平衡格局得到一定程度的改善。

总体而言，作为一项反周期宏观政策，积极财政政策基本是恰当的，并对中国经济社会相对平衡发展起到了不可低估的作用。[1]

推行积极财政政策的初衷，就是为了在当时周边国家相继发生金融危机，进而爆发经济危机导致国家对外贸易出现逆差情况下，及时提高内需以增加国内就业机会。就战后许多国家的财政经验看，在反危机、稳定内需、刺激社会投资以及增加劳动就业方面，这种财政政策的短期效果是明显的。虽然仅仅靠扩张性财政政策不能从根本上解决国民经济长期增长问题，何况扩张性财政政策本身还可能会给社会经济带来某种长期的负面影响，如居高不下的预算赤字和日益增加的通货膨胀压力，但是只要政府承诺对国内实现充分就业目标负有责任，它也只好采取这种带有明显权宜之计色彩的经济政策。就是也仅仅是在这个意义上，审慎财政政策是各国政府用于宏观经济调控的不可或缺的重要工具。[2]

扩张性或积极财政政策是指政府通过增加政府购买和加大公共支出，进而带动私人部门的投资和消费，通过刺激社会累积需求的形成，实现对于国民经济增长的促进作用。但是，积极财政政策在刺激经济扩张的同时也可能产生紧缩效应，这些紧缩效应主要表现为如下两种形式：首先，政府增发国债和扩大支出势必减少公共储蓄，由此造成的货币需求压力会迫使利率上升，从而减少私人部门的投资，这就是积极财政政策产生的对于私人部门投资需求的“挤出效应”；其次，财政扩张可能引起的本币升值将产生本币升值的压力，从而促使汇率上升，进而降低国外需求，对经济产生一定的紧缩效应。

我国从1998年开始实施以增发国债和扩大政府支出为主要政策工具的积极财政政策，不仅有效地进行了需求管理，而且有效地促进了经济的快速增长。但是，随着积极财政政策的持续和期限结构的加长，人们开始对积极财政政策可能产生的“挤出效应”产生担忧；同时，由于人民币升值的压力越来越大，通过汇率传导产生“紧缩效应”的迹象有所显现。因此，我们需要对我国积极财政是否产生显著的“紧缩效应”进行必要的检验，以此作为积极财政政策是否应该“淡出”，或者是否应该加强经济政策组合中货币政策成分等决策提供一些有益的建议。[3]

2025年下半年以来，我国经济开始走出通货紧缩的阴影，呈现出加速发展的态势。但也出现了部分行业和地区投资增长过快等问题，资源对经济增长的制约越来越明显，并带来煤、电、油、运供求紧张的局面。同时，农业特别是粮食生产连续多年减产，粮食供应靠挖库存维持平衡，粮价逐步攀升，带动了居民消费品价格的明显上升，通货膨胀压力逐渐加重。主要表现是粮食增产和农民增收的机制尚不稳固，固定资产投资反弹压力很大，能源、运输等瓶颈约束依然突出，物价上涨压力明显增加。这表明，经济结构调整、经济体制改革和经济增长方式转变的任务仍然十分艰巨。

积极财政政策的实质是扩张性的财政政策，当通货膨胀逐渐成为影响宏观经济发展的压力时，继续实施这一政策，不仅不利于控制固定资产投资的过快增长，甚至易于形成逆向调节；不仅不利于减缓通货膨胀的趋势，而且易于加剧投资与消费比例失调程度，加大经济健康运行的风险和阻力。因此，积极财政政策应当适时转向。再加上目前投资规模很大，社会资金较多，也有条件调整财政政策的取向。

另一方面，目前我国经济又并非全面过热，经济社会发展中还有农业、教育、公共卫生、社会保障等许多薄弱环节亟待加强，而且没有强烈信号表明近期会发生高通货膨胀，因此，积极财政政策不宜一下子转向紧缩的财政政策。

在这种情况下，中央提出2025年实行稳健的财政政策，是符合我国现阶段经济形势的发展变化和宏观调控的客观需要的。[4]

“稳健”就是稳重、稳定，健康、科学、健而有力，它具有“中性”的特征，相对处于比较平稳的轨道上。过去的财政政策，要么是“扩张”，要么是“紧缩”，而这一次就有了一个中间性、过渡性的选择——“稳健”。相对于扩张性和紧缩性的财政政策，稳健的财政政策实施的时间可能长一些，因为\" 它不是一个暂时的、临时性的选择。它要保持经济持续、较快的增长，还要有利于促进经济增长、增加就业机会，把总量均衡和可持续发展结合起来。选择稳健的财政政策还有利于改革环境的改善，把宏观调控和财政体制创新结合起来，可为今后的财政货币体制改革和创新提供一个可供选择的回旋余地。[5]

稳健财政政策的主要内涵：

实行稳健的财政政策（也就是经济学讲的中性财政政策）。其核心是松紧适度，着力协调，放眼长远。具体说来，要注重把握控制赤字、调整结构、推进改革、增收节支十六个字。

控制赤字，就是适当减少财政赤字，适当减少长期建设国债发行规模，近期中央财政赤字规模大体保持在3000亿元左右。随着GDP的不断扩大，财政赤字占GDP的比重会不断下降，预计2025年将降至2%左右。

调整结构，就是要进一步按照科学发展观和公共财政的要求，着力调整财政支出结构和国债资金投向结构。资金安排上要区别对待，有保有压，有促有控。对与经济过热有关的，直接用于一般竞争性领域的越位投入，要退出来、压下来；对属于公共财政范畴的，涉及到财政“缺位或不到位”的，如农业、就业和社会保障，环境和生态建设，公共卫生、教育、科技等不仅要保，还要加大投入和支持的力度，努力促进“五个统筹”和全面协调发展。

推进改革，就是转变主要依靠国债项目投资拉动经济增长的方式。按照既立足当前，又着眼长远的原则。在继续安排部分国债项目投资，整合预算内基本建设投资，保证一定规模中央财政投资的基础上，适当调减国债项目投资规模，腾出一部分财力，用于大力推进体制和制度改革创新。为市场主体和经济发展创造一个相对宽松的财税环境，建立有利于经济自主增长的长效机制。

增收节支，就是在总体税负不增或略减的基础上，严格依法征税，确保财政收入稳定增长，同时严格控制支出增长，在切实提高财政资金的使用效益上花大力气下大功夫。[6]

稳健财政政策的三重内涵：

3、公平。稳健的第三重内涵是公平，即促进了财富在代际间的合理分配。政府的赤字财政政策可能刺激了一代人的消费，但如果这种积极财政长期化，将使得这一代人过多消费，买单的将是下一代人，也就是造成了财富在代际间的不公平转移。欠债还钱是天经地义，政府在上一代人身上多花的钱总是要靠税收来弥补，而承担这一税收义务的很可能是下一代人，债务将成为赤字财政政策留给下一代人的遗产。这种财富跨代再分配造成了福利天平的倾斜，稳健财政政策及时终止了赤字财政政策长期化的趋势，重新将国债负担交回受益的一代人，促进了长期中社会财富的公平分配。

总之，在新的经济背景下，财政政策由“积极”转向“稳健”是与时俱进的明智选择，“适度、避险、公平”的三重内涵注定稳健财政政策将成为中国经济理性前行的政策保障。[7]

二、稳健财政政策对经济的影响分析

实行稳健财政政策，是加强和改善宏观调控的需要，目的是促进经济既快又好地发展。业内专家普遍认为，财政政策由积极转向稳健是中国经济稳健推进的政策保障。

第一种观点认为，做如此选择的基本考虑是：

第一，对于当前中国经济形势的判断，说整体过热也好，言局部过热也罢、其最根本的原因，无非要归结到体制缺陷和结构失衡两个方面。而且其最终的解决，都要依赖于改革举措的到位和市场体制的完善。所以财政政策由积极转向稳健的过程，自然要同市场化的改革进程相衔接。在推进改革、深化改革的棋盘里，谋划致力于稳健的各种举措安排。

第二，在七年之久的积极财政政策实践惯性和对于财政支出规模控制的体制缺陷双重作用下，财政支出规模的控制并非易事。2025年财政收入的高速增长势头又大大刺激了各方面增加支出的欲望，从而很可能因此抬高2025年的财政支出规模盘子。鉴于用在推进改革举措出台方面支出的扩张效应相对较小，在财政支出总规模难以控制甚至急剧增长的条件下，把增加的钱尽可能用到推进改革的支出项目上，通过支出结构的调整尽可能减少它所带来的扩张力度，显然是可以着手的个适当策略。

第三，支撑中国经济持续高速增长的因素固然很多，但是一个最为根本且在传统体制下几乎找不到对应物的因素，在于体制的改革。这一点，恰好印证了发展经济学的基本原理——制度变革是经济增长的动力和源泉。因而要保持经济持续稳定快速发展的良好势头，可以也应当着眼于“以改革促增长，以改革促发展”。

第四，在中国的市场化改革进程中，中国财政一直扮演着为推进整体改革“铺路搭桥”的角色。改革启动初期，它以财政的减收、增支为代价，调动了各方面的改革积极性，为各项改革举措的出台创造了条件。进入到改革攻坚阶段，又是1994年的财税改革为整体改革步入制度创新之路打下了基础。鉴于中国财政在支持改革方面的传统和经验，也鉴于当前财政收支存量（甚至包括增量）调整的难度和风险，以财政自身收支的不平衡和财政自身的改革来推进整体经济体制变革的成功，也是一个当然之举。[8]

第二种观点认为，积极财政政策的实质是扩张性的财政政策。当通货膨胀逐渐成为影响宏观经济发展的压力时，继续实施这一政策，不仅不利于控制固定资产投资的过快增长，而且易于形成逆向调节；不仅不利于减缓通货膨胀趋势，而且易于加剧投资与消费比例失调程度，加大经济健康运行的风险和阻力。因此，积极财政政策应当适时转向。此外，目前投资规模很大，社会资金较多，也有条件调整财政政策的取向。另一方面，目前我国经济又并非全面过热，经济社会发展中还有农业、教育、公共卫生、社会保障等许多薄弱环节亟待加强。而且没有强烈信号表明近期会发生高通货膨胀。因此，实行稳健的财政政策，是符合我国现阶段经济形\" 势的发展变化和宏观调控的客观需要的，是又一次科学的相机抉择。[9]

第三种观点认为，稳健财政政策的实施不会对国民经济增长带来严重的负面影响。国债投资经过了前几年的大力度扩张，社会民间的投资已经跟上来了，在一些领域已经逐步替代国债投资。2025年全年、2025年上半年自筹资金、利用外资和国内贷款的增幅都比较高，其中外资在全社会固定资产投资中的比重已提高到10%以上，国债投资在全社会投资中的适当下调不会影响经济大局。

稳健财政政策可能会进一步打压过热行业。财政政策转型尤其是国债投资的适度调整，将会明显减少国家对生产项目和基础设施的投资，引导银行相应地减少对城市建设和房地产业等的贷款规模，从而抑制对生产资料及投资品市场的需求及减少银行不良贷款的增加，并为减少货币供应量和抑制通胀提供宽松条件。

新的财政政策对债券市场带来的直接影响是，2025年长期建设国债规模在去年1100亿的基础上，降为800亿左右。不仅如此，国债的发行结构可能也会有所变化。在目前的利率环境下，财政部可能会更倾向于发行一些中短期的国债，并采取滚动发行中短期国债的办法，达到控制发行成本的目的。另外，企业债券有望迎来新发展，这既是发展直接融资的需要，也可以满足国债规模缩小后许多投资者的需求。有人预计，今年在企业债券发行审核制度、银行间市场投资者参与投资企业债券等方面，都会有一些大动作。

财政政策趋向稳健后，将完善税制、规范征税，鼓励企业扩大投资、加快技术改造、增强企业自我发展的能力。另外，稳健的财政政策将积极推进内外资企业所得税合并，为企业公平竞争创造良好的税收环境。上述两项改革可能会同步推进，政府将就内外资企业所得税的合并改革给出一个过渡期，以使外资企业的宏观税负总体不出现大的变化。值得关注的还有，出口退税制度将得到进一步完善。

稳健的财政政策和稳健的货币政策将在今年首度携手，虽然实际效果尚有不确定性，但目前信息显示，大多数企业和老百姓都有理由期待从中获益。[10]

第四种观点认为，在确定财政政策时并没有选择“中性”，而是选择了“稳健”的表述。这两者之间的区别在于以下几个方面：

首先，财政政策的最终目标是实现政策的中性。中性的财政政策是指财政活动对社会总需求的影响保持中性，财政的收支既不会产生扩张效应，也不会产生紧缩效应。

市场经济体制要求以市场为基础，以经济手段为基本调控手段，而在我国现行体制下，各级政府对财政政策的制定与实施依然起到决定性作用，即财政政策的主体依然是各级政府。因此，对宏观调控的行政干预过多，产生了争相搞政绩工程，形象工程等较为严重的体制性问题。而要解决这些问题，首要的是将财政政策对经济的影响控制为中性，但从“积极干预”转为“影响中性”不能搞“急刹车”，否则无论是经济全局还是财政本身都无法承受这种突然的变化。所以，中性的财政政策是最终的目标，但受当前具体情况的约束而不能马上实现。

其次，稳健的财政政策具有阶段性特点和中国特色。财政学理论根据财政政策在调节国民经济总量方面的不同功能，将财政政策分为扩张性、紧缩性和中性三类，这是财政政策的“一般”。而“稳健的财政政策”则是基于我国的具体情况而言的，是财政政策的“特殊”，具有中国特色。因为我们目前要执行的财政政策并不是理论上完全意义的扩张、紧缩或中性，而是为了达到中性，采取相对紧缩的措施，在一定程度上还要产生扩张效应的政策，出于一定的政治愿望，我国政府将其定位为“稳健”。因此，“稳健”和“中性”既是一致的又是相互区别的。稳健的财政政策是达到中性财政政策之前，“渐进过程”中的一个过渡性阶段，是财政理论与我国的具体实践相结合的产物。

最后，“稳健”应强调“稳”中有“变”。稳健的要求与政策固定不是同一种含义，“稳健”并不是“不作为”而应强调“稳”中有“变”在这样的原则下，稳健的货币政策几年来一直发挥着重要的作用，而目前稳健的财政政策也需要在一定范围内，根据经济因素的变化调整具体作用方向和力度。只有这样，才会拥有政策的适应性和生命力。

总之，稳健的财政政策是政策中性目标实现过程中的一个阶段，是财政政策理论与我国当前具体实际相结合的产物。在科学发展观的指导下，它促使财政更充分地履行职能，稳健的财政政策既要抑制积极财政政策带来的膨胀，又要防止政策突变带来的紧缩，在可承受的范围内、以调整结构为主线，适当减少扩张，“渐进”地实现中性目标，促进经济工作的具体任务高速度高质量地完成。[11]

第五种观点指出，目前比较流行的一种观点是，“发长期建设国债就是在实行积极财政政策”，事实上，这是一种误解。判断财政政策是否积极并不是只看某一项支出的变化，而是应总体来看。发国债只是一种弥补财政赤字的手段，建设性支出才是扩张性财政政策的具体表现。增加支出最终的结果是财政赤字增加，赤字的增加才是判断财政政策是否积极的一个标准。

积极财政政策目前不是退出不退出的问题，而是紧缩不紧缩的问题。现在经济已经过热，财政政策应当配合宏观经济环境适当收紧。目前，财政政策可用的最有效手段之一就是减缓国债的发行速度。如对现有工程冻结规模；对新建项目要严格论证，延缓投资。

应建立一个政策调节工具箱，例如固定资产投资方向调节税，在必要时可以用作宏观调控工具。目前没有必要采取行政措施。政府对经济的调控，应该更多地采取市场手段，而行政性措施的介入，将会极大地打击民营企业的积极性。[12]

第六种观点认为，以积极的财政政策扩大就业，增加产量有不少弊端。这主要表现在“政府主导型”、“政府依赖型”经济日趋渐旺，这与市场经济基本准则多少有些背道而驰。正是从这个意义上讲，不少学者都赞同中国从“积极的”财政政策走向“稳健的”财政政策。

一个成熟的市场经济应更加重用货币政策而不是财政政策。因此，在中国大力推进金融体制改革，加大货币政策有效性将是我们所面临的重大任务之一。

一个成熟的市场经济应更加重视公共财政而不是国家财政，公共财政要求政府将财政支出主要集中于公共产品而不是私人产品或竞争性行业之中，唯有这样，才能较好地解决政府的“缺位、错位和不到位”的现象。因此，建立适合于社会主义市场经济的公共财政体制框架显得尤为重要。否则，扩张性财政政策都在竞争性行业发挥着积极作用便是一个小小的悲剧。[13]

第七种观点认为，根据宏观经济学的IS一LM模型，在IS曲线与LM曲线相交的不同区域，亦即经济周期运行的不同阶段，货币政策和财政政策有不同的运用效果。在经济萧条阶段，货币政策效果微弱，财政政策效果显著；在经济复苏阶段，货币政策效力递增，财政政策效力递减；在经济繁荣阶段，货币政策效应明显，而财政政策却几乎没有效力；在经济衰退阶段，货币政策效力递减，财政政策效力递增。IS一LM模型说明，在经济周期运行的不同状态下，应当对货币政策和财政政策进行适当的搭配运用，以提高宏观调控的有效性。

2025年以来，随着宏观经济政策的累积效应逐步显现，我国经济运行走出了相对低迷的状态，进入了新一轮快速增长的上升周期，但同时也出现了投资规模过快膨胀，货币信贷增长偏快，煤、电、油、运全面紧张，通货膨胀压力加大等突出问题。宏观经济运行周期的新变化，客观上需要重新调整货币政策和财政政策的搭配关系，以保证经济持续平稳较快增长，防止大起大落。中国人民银行基于对经济金融运\" 行变化情况的正确判断，见事早，行动快，综合运用数量型工具和价格型工具，适时适度地调控货币信贷总量，优化货币信贷结构，以“适度从紧”为取向的稳健货币政策在新一轮宏观调控中发挥了重要作用。在货币政策取向已经调整的情况下，如果扩张性的积极财政政策不转型退出，那么一方面随着市场利率上升，继续增加国债发行必然面临成本提高的困境，另一方面财政投资规模继续扩张，势必影响货币政策的执行效果。由此可见，财政政策取向从积极转向稳健是协调宏观经济政策运用、巩固宏观调控效果的科学抉择。[14]

三、财政政策转变应注意的问题建议

建议之一认为，在由“积极”向“稳健”财政政策转变过程中应注意以下几个方面的问题：

第一，稳健财政政策的登场和积极财政政策的淡出需要一个过程。一方面仍有较大规模的国债建设项目未完工。据统计，完成这些再建工程所需的后续资金大约为5000亿至6000亿元。因此，国债政策的“抽身退步”应是一个逐渐淡出的过程。另一方面考虑到过去几年积极财政政策对GDP的拉动效果，该政策的退出将使GDP增幅下调。这种变化是需要政府加以考虑的。为了保持经济的平稳较快发展和政策的有机过渡，稳健财政政策的登场和积极财政政策的淡出需要一个过渡时期。这是一渐进的过程，不能指望一下子就走向平衡。据有关专家预期，大约在2025年前后，可完全取消长期建设国债的发行。近几年长期建设国债资金投入的重心对在建项目应继续予以关注，以保持必要的政策连续性。

第二，要控制和压缩财政支出的规模，严格控制各项政府支出增长。要想方设法控制预算内财政支出的增长，起码不要有超出预算的支出增加。并且在必要时，动用行政性手段扩大控制支出增长的范围，将预算外、制度外政府支出的增长减少到最低限度。在实际执行过程中，针对固定资产投资增长过快等新情况，要严格控制新开工建设项目，坚决制止低水平重复建设和过度超前建设。要扩大国债资金实行工程招标采购、集中支付的范围，并适当放缓国债项目资金拨付进度。

第三，要注重在财政支出总量控制下的结构调整。目前中国不但存在局部地区行业投资过大、经济过热的问题，也存在着农业、能源交通、消费服务业等投资不足的现象，这就要求在控制固定资产投资规模，抑制某些行业或地区投资过快增长的同时，解决经济发展过程中的不平衡问题，调整预算内基本建设资金和国债投资的使用方向和结构。

第四，要积极推进税收改革。为了不致进一步助推已经过大的固定资产投资规模增长势头，可根据形势发展节奏的需要，在增值税改革上酌情采取放慢节奏的措施。增值税转型最好在东北试点启动后两三年内在全国推广。至于内外资所得税并轨，也应选择适当的时机及时推出。还可以考虑重新启用固定资产投资方向调节税。但是，需要注意的是，它的恢复要同增值税的改革相协调，以免造成彼此矛盾的印象和结果。另外，还应推进和完善农业税、个人所得税等税收改革。

第五，要与稳健偏紧的货币政策协调起来。目前财政政策在配合货币政策的紧缩而收紧，但并不是“全面紧缩”，不是“急转弯”，而是“转慢弯”，是在稳健把握之下着力协调，在调减扩张力度中区别对待，即“有保有控”。所谓“保”，是指政府资金使用的重点，集中于国家发展规划确立的战略发展目标和农林水等重点项目，以及与公共卫生体系、社会保障等关系密切的基础设施建设和配套条件建设。“控”，则是指政府应首要考虑的是市场不能有效提供的公共产品（公益品）与公共服务。对一般竞争性、营利性的投资项目，政府资金应退出。[15]

建议之二认为，我国在运用稳健财政政策时，必须注意研究和借鉴发达国家政府在其长期财政活动实践中得出的以下经验、教训：第一，如公共选择理论所指出的，现代政府推行的赤字财政政策仅在“凯恩斯经济”时期，即“大萧条经济”时期才能起到扩大总需求，增加就业的作用。而二战后的各国经济在本质上则属于“非凯恩斯经济”，具有产出迅速增长，就业不断增加且随时可能发生严重通货膨胀的特征。在这种情况下运用凯恩斯主义的审慎财政政策会给“非凯恩斯经济”带来极大的不稳定性，甚至破坏性后果。这是因为扩张性政策总是把高就业列为优先考虑的目标，而相应忽视通货膨胀的危险。

第二，不能对审慎财政政策，尤其是对具有明显扩张性的财政政策，产生长期的依赖。这要求政府必须端正自己在社会经济生活中所要扮演的角色和科学界定自己所要履行的经济职能。正如美国联邦政府在其“2025财年总统预算报告”中指出的那样：尽管联邦政府财政开支在2025年将达到21000亿美元，但是这笔支出并不直接作用于投资、商业、劳动就业。联邦政府不必幻想自己扮演“驱动经济”的角色。然而，它却应该为排除经济增长过程中的各种障碍，创造可使国民实现并享受最大繁荣的社会环境承担责任。

第三，即使在较长时期内财政政策发挥了理想效果，政府也不能据此认为，在稳定宏观经济过程中，为实现充分就业、物价稳定和经济增长等社会经济目标，通常使用财政政策具有切实的可靠性。2025年7月，格林斯潘在国会组织的一次听政会上谈道：最好的财政、货币政策能否消除商业周期？以我的判断能力而言，回答是否定的，因为我们无法找到改变人性的工具。人们经常本能地在乐观预期和悲观预期之间进行调整，过度投机的发生或骤然停止一次一次地證明了这种情况。

第四，不能企望扩张性财政政策造成的巨额公债，能在该政策提升社会经济活动规模，进而扩大经济税基情况下，自动得以补偿。有关国家的经验反映，理论上周期性预算平衡在各国实践中均很难自发形成。美国20世纪80年代供给学派的失败就是对这一结论的最好注释。该国最终是在90年代通过民主党政府在财政政策方面改弦易辙后——采取增加税收，压缩联邦政府支出等一系列强制性做法——实现了预算盈余。如果在考虑到（包括我国在内的）发展中国家实际上普遍存在的“普利斯效应”，这些国家政府不借助人为手段（如增税、削减政府开支等），根本无法降低财政赤字和偿还巨额公债。

第五，现代政府利用审慎财政政策对市场经济实施干预活动也许没有根本性错误，但正如某些经济学家担心的那样，从事市场干预的政府官员却可能无力承担起这些任务。例如，公共选择理论代表人物布坎南认为，通常有两个原因造成政府的高额财政赤字：一是为实现其充分就业目标所采取的特殊行动；二是这一过程中发生的某些不负责任行为，如机构膨胀、资源浪费、迎合利益集团要求、官员们谋取政治收入等。他认为，由于政府被赋予了较大权力，后一种情况往往是造成巨额预算赤字，引发通货膨胀危险，以及政府部门的低效率的主要原因。

客观地讲，我国经长期财政扩张，宏观经济正向基本平衡状态发展并使国民经济保持了一种合适的经济增长率，这大体说明积极财政政策对付经济萧条有方。但是，为了不使这种财政政策对未来社会经济发展产生任何严重的后遗症，也考虑到在推行积极财政政策过程里实际存在的上述风险，及时按照经济发展大势改变财政政策的性质，调整财政收支规模与结构就是必要的。按照未来我国经济形势呈现“过热增长”的预期，今后政府财政政策的基本取向应该有所调整，即逐渐终止或淡出积极财政政策，转而实施稳健财政政策。[16]

建议之三认为，稳健财政政策，不同于扩张性财政政策，也不同于紧缩性财政政策。它不是单纯调控总量，而是在总量调控的同时着重进行结构调整。实行稳健的财政政策，既应在总量调控上松紧适度、把握方向，又应在\" 结构调整上明确重点、区别对待、有保有压、统筹兼顾，不能搞“一刀切”。因此，在实行过程中更应认真谨慎，密切注意实施效果，防止各种可能出现的问题，确保收到实效。

稳健的财政政策的顺利实行，是我国当前加强和改善宏观调控的关键，对落实科学发展观，完成中央经济工作会议部署的各项经济任务提供了根本保障。重点增加对发展各项社会事业的投入和支持，加强对社会发展薄弱环节的投入，是贯彻落实科学发展观的体现，有利于实现经济社会的全面协调可持续发展。加强对“三农”的投入，有利于提高农业的综合生产能力，促进粮食增产和农民增收，保持农业和农村发展的好势头。增加就业和社会保障的投入，有利于维护社会公平和社会稳定，推进建设社会主义和谐社会的进程。转变主要依靠国债项目投资拉动经济增长的方式，适当调减国债项目投资规模，腾出一部分财力，用于大力推进体制和制度改革创新，有利于推进经济体制改革，建立健全全面协调可持续发展的制度保障。增收节支，提高财政资金的使用效益，有利于加快调整经济结构、转变经济增长方式，建设节约社会。[17]

建议之四认为，目前，我国经济形势极为复杂，对宏观政策姿态和操作具有复杂的结构性要求，既要求财政政策与货币政策合理搭配使用，同时也要求财政政策和货币政策本身必须微观化，并讲究内部组合；既要求财政政策和货币政策有明确的总体性取向，选择“双稳健”的政策组合，又要求财政政策和货币政策各自在本身的内部结构上有松有紧。在政策姿态方面，需要对正效应逐步被挤出的积极财政政策作出必要的调整。这个调整，既要降低“积极度”或“扩张度”，实现我们讲的“相对淡出”，又不能一下子停止前几年已经采用过的做法，譬如不能全部停发长期建设国债，不能放弃2025年以来所采取的“结构性减税”措施。据此，下一步“双稳健”组合中的财政、货币政策，应该将宏观经济管理重心从目前以需求管理为主转变为短期的需求管理与中长期的供给管理相结合上来；货币政策主要用来完成“防控通胀”的任务，即解决短期通货膨胀和经济增长压力等稳定问题；财政政策主要用来完成“保持景气”的任务，即在解决短期稳定问题的同时，主要是解决中长期的供给稳定问题。

具体来说，财政政策方面，应该运用预算支出政策进行短期的需求管理，用调节短期需求量的办法实现短期供求平衡；用税收政策来调节中长期供给量变化，改善供给结构，实现中长期供给稳定和结构优化。税收政策要“有增有减、有松有紧”。预算支出政策应继续保持一定程度的积极姿态，尤其是国债投资政策方面，要将着力点放在中长期供给能力建设、结构改进和供给稳定机制建设方面。

货币政策方面，既要保持货币政策必要的连续性和相对的稳定性，以巩固前一阶段宏观调控的成果，又要注意赋予政策一定的灵活性和应变性，相机抉择、斟酌使用，以应对下一步经济运行中可能出现的新情况、新问题。[18]

建议之五认为，实行稳健财政政策有以下一些要求：

1、稳健的财政政策要求减少行政干预、增强市场作用。我国前几年实行的积极财政政策始于亚洲金融危机带来的萧条，当时紧急的情况使得政府和市场的关系问题被忽视了，政策更多地倾向于行政干预。而市场经济条件下，应该明确政府与市场的分工：市场是基础，政府是补充，重在弥补市场失灵。稳健的财政政策应该考虑如何更好地让市场机制发挥作用，促进市场体系的完善，财政应由直接投资转向间接调控，启动社会投资，在更大程度上促进经济增长和增加就业。

2、稳健财政政策的具体内容规划。财政政策是由税收政策、支出政策、预算平衡政策、国债政策等方面构成的完整的政策体系，所以，探讨稳健的财政政策应该在这几方面都做出适当的安排。当前，主要方向是缩减国债规模，改革与经济发展不匹配的税收体制，加强税收征管，调整财政支出结构，控制过热行业的发展，支持农村和中西部地区以及促进瓶颈、短缺部门的发展，将财政资金更多地投向公共卫生、科技、教育和社会保障等方面，努力压缩财政预算赤字。[19]

建议之六认为，实行稳健的财政政策应考虑以下几个方面：

第一，调减总量扩张力度的同时，控制赤字，增收节支，并要将把握好“有保有控”的区别对待作为关键，服务于科学发展观统筹兼顾的要求。政府资金使用的重点，应集中于国家发展规划确立的战略发展目标和农林水利、生态保护与国土整治、西部开发与东北老工业基地振兴的重点项目，以及与公共卫生体系、教育、科技进步、社会保障关系密切的基础设施建设和配套条件建设。

第二，政策调整要与建立和完善公共财政框架相呼应，政府首要考虑的应是市场不能有效提供的公共产品（公益品）与公共服务。对一般竞争性、营利性的投资项目，政府资金应退出，以尽可能充分地发挥市场在这些领域中配置资源的优势。应注重通过各种手段的实施，为市场主体公平竞争、优胜劣汰提供政策平台和制度平台，增强经济内生增长力量和微观主体的自我发展能力，并将这些纳入“五个统筹”的宏观环境之中。

第三，近年长期建设国债资金投入的重心对在建项目应继续予以关注，以保持必要的政策连续性。要严格控制新开工建设项目，坚决制止低水平重复建设和过度超前建设。要扩大国债资金实行工程招标采购、集中支付的范围，提高国债资金的使用效益，保证工程质量。长期建设国债的相关政策调整应当和税收政策的调整相互呼应。

第四，注重调节收入分配，改善社会预期、鼓励消费，并积极合理调整区域经济关系，逐步为解决“三农”问题和全面建设小康社会创造条件。

第五，大力深化改革，积极推进实质性的制度创新、管理创新和技术创新。通过创新做大经济与财源“蛋糕”，应成为长期的不懈追求。政策转型中应不断改进、完善税制与税收征管，审时度势深化省以下财政体制改革（应特别关注“乡财县管”、“省管县”等改革实验并积极总结其经验）和配套推进“金财工程”、“金税工程”。把短期调节和中长期的改革及结构优化有机结合，在“标本兼治”中突出“治本为上”的思路，使财政政策的合理转型与解决长期性、战略性、体制性的难题并充分发掘效益潜力两者之间实现有效的良性互动。[20]

建议之七认为，需着力推进几个“瓶颈”项目的改革。

第一，推进税制改革。新一轮税制改革的必要性已得到比较明晰的论证。2025年召开的党的十六届三中全会也已对新一轮税制改革的内容做了比较全面的安排。目前的主要任务是采取适当的举措使其尽可能快地全面启动起来。归结起来，制约新一轮税制改革启动的原因原来主要是“收入震荡”——担心税收收入因此而减少，近期又增加了“逆向调节”——担心已经过热的固定资产投资因税收减收而呈现更热的势头。故而，能否破解这两大难题是尽快启动新一轮税制改革的关键所在。

以减收为代价的新一轮税制改革固然会产生扩张效应。但平衡预算的基本原理告诉我们，减税和增支都可带来财政的扩张性效应。不过两者比较，后者的扩张效应肯定比前者来得大。既然新一轮税制改革可能的扩张效应同税收增长“直通”为财政支出的不适当膨胀比起来，已经变得相对次要。那么，利用税收收入高增长所带来的收入增量为启动新一轮税制改革“买单”就是一个同稳健的财政政策相协调的“正向调节”之举。

第二，推进社会保障制度改革。在中国的改革中，社会保障制度的改革已经成为一个实实在在的“瓶颈”项目。诸如国有企业改革、农村改革、金融改革、就业和再就业制度改革等等在相当程度上，都有\" 赖于社会保障制度改革的先行到位。

应当说，对于社会保障制度改革的意义，人们的认识不可谓不清晰。同样的道理花在支持社会保障制度改革等改革事项上的“钱”，较之花在其他政府支出上的“钱”所带来的扩张性效应要小。在当前的形势下，它同稳健财政政策致力的方向是一致的。

第三，推进农村改革。在“五个统筹”中，城乡协调发展处于极为重要的位置。从财政的角度给农民以国民待遇并且由此入手解决“三农”问题，不管从哪个角度看都是政府应当做且必须早些做的事情。现在的任务就是乘势而上，搭乘稳健的财政政策这列难得的火车，全面而系统地推进农村改革将其引向更深层次。无需赘言，它所带给我们的收益亦是双重的，既农村改革目标的实现和稳健财政政策目标的实现。[21]

建议之八认为，目前财政政策在配合货币政策的紧缩而收紧，但并不是“全面紧缩”，是在稳健把握之下着力协调，在调减扩张力度中区别对待，“有控有保”。所谓“控”，就是对一般竞争性、营利性的投资项目，政府资金应退出，政府首要考虑的是市场不能有效提供的公共产品（公益品）与公共服务；而“保”则体现为政府资金在使用重点上集中于国家发展规划确立的战略发展目标和农林水、生态保护与国土整治、西部开发与东北老工业基地振兴的重点项目，以及与公共卫生体系、教育、科技进步、社会保障关系密切的基础设施建设和配套条件建设。[22]

资料来源：

[3]我国积极财政政策“紧缩效应”的形成机制及其检验 刘金全、方雯《财经问题研究》2025年第7期

[4]实行稳健的财政政策 促进经济平稳较快发展 金人庆《农村财政与财务》2025年第1期

[5]稳健财政政策非临时性选择 陈东琪《金融信息参考》2025年第1期

[6][9]财政政策为何要由积极转为稳健 金人庆《观察与思考》2025年第1期

[7]稳健财政政策的三重内涵 程实《经济研究参考》2025年第15期

[8]解读稳健的财政政策 高培勇《经济》2025年第1期

[20]积极财政政策向稳健财政政策转型 贾康《中国金融》2025年第1期

[22]从“积极”到“稳键”财政政策的解读 贾康等《中国民营科技与经济》2025年第1期

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