# 淡出积极财政政策的对策思考

来源：网络 作者：雨声轻语 更新时间：2024-06-10

*\" 1998年，为应对亚洲金融危机对中国经济的影响，中国政府在坚持“人民币不贬值”的汇率政策下，开始实施积极财政政策。其主要内容是通过发行国债、增加赤字、增加政府投资。支持重大的基础设施建设等来拉动经济增长。从1998至2024年，每年增发...*

\" 1998年，为应对亚洲金融危机对中国经济的影响，中国政府在坚持“人民币不贬值”的汇率政策下，开始实施积极财政政策。其主要内容是通过发行国债、增加赤字、增加政府投资。支持重大的基础设施建设等来拉动经济增长。从1998至2024年，每年增发国债都在1000亿元以上，国债投资带动了基础设施建设并拉动了GDP的增长，对中国宏观经济保持7%以上的经济增长率发挥了重要乃至决定性的作用。但2024年4月前财政部部长项怀诚宣布中国要“淡出”积极财政政策。他表示，中央政府财政出现“收入增长太低、支出增长太快”的严峻情况，积极财政政策在实行五年后必须“逐步淡出”。由此引发了一系列的问题：为什么积极财政政策要“淡出”？淡出积极财政政策的主要对策是什么？本文就这些问题进行初步研究。

1 中国积极财政政策的实施背景及成效

（1）财政政策和积极财政政策的基本涵义

财政是国家为实现其职能，满足社会公共需要对一部分产品所进行的分配和再分配。财政政策是一国政府为了实现一定的宏观经济目标而调整财政收支规模和收支平衡的指导原则及其相应的措施。财政政策由税收政策、支出政策、预算平衡政策、国债政策等构成一个完整的政策体系。财政政策是政府追求经济与社会发展目标，实施宏观经济调控的重要政策手段，在弥补“场失灵”的资源配置、维护社会稳定的收入再分配、保持经济稳定的反周期操作等方面，都可以发挥功能。积极的财政政策是在一定程度上以适当扩大财政赤字和国债发行规模来促进国民经济持续适度增长和社会稳定目标的实现。

（2）中国启动积极则政政策的背景

1998年第一季度以来，由于国际和国内经济形势发生了很大改变，东南亚金融危机对中国经济造成很大影响，加之一系列国内经济问题，迫切需要以宏观政策措施扩大内需，实施反周期操作，于是中国政府采取了积极财政政策。实施积极财政政策的背景因素主要有以下五个方面。

第二，中国经济处于周期性低谷阶段，经济增长明显趋缓。并出现通货紧缩迹象。1998年上半年中国经济增长率仅为7%，与全年8%的增长目标形成明显差距，表明中国经济处于周期性低谷阶段。同时，物价水平持续负增长，居民消费价格和商品零售价格均下降，被认为是通货紧缩的表现。

第三，中国买方市场已经形成。中国经济在改革前以供给不足的短缺经济为主要特征，随着市场化改革的不断推进，先后出现过1983年的“局部买方市场”和1990年的“市场疲软”，1997—1998年转变为全局性的“买方市场”或“过剩经济”，市场出现了供大于求的局面，国内需求不旺，企业产成品库存总量不断增加，1998年已达4万亿元，约相当于GDP的40%以上。买方市场的形成，意味着需求已经成为影响和制约经济增长的主要因素。

第四，“下岗分流”和失业压力加大。随着国有经济的战略性改组，必须继续积极推进企业的兼并重组乃至破产，促进企业的优胜劣汰。由于国际国内经济环境恶化，经济增长速度趋缓等因素的迭加，使企业困境进一步加剧，出现了大量的下岗分流人员，一年约1000余万人，失业压力增大，并有可能影响社会稳定。

第五，货币政策效果不佳。中国经济“陆”过程中，尽管货币政策方面采取了一系列放松银根、刺激需求的政策，中央银行先后多次降低存、贷款利率，并取消国有商业银行的贷款限额控制（改为资产负债比例管理和风险管理），降低准备金率。颁布积极实行贷款支持的指导意见等等，以求扩大企业贷款需求刺激投资，但货币政策没有产生足够明显的政策效果，其操作空间和余地已经相对狭小。

综上所述，为实现8%的经济增长目标，启动财政政策便是必然的选择。

（3）实施积极财政政策是我国经济发展的现实需要

实施积极财政政策，必须根据我国经济的现实需要，主要是：一是扩大内需的需要。随着买方市场的形成，需求约束已经成为影响经济增长的主要因素。而亚洲金融危机的爆发导致外需增长大幅下滑，只有依靠国内需求来促进国民经济的稳定增长。但此时国内消费和投资需求增长趋缓，只有依靠政府投资来拉动内需；二是调整政府投资重点的需要。随着卖方市场向买方市场的转变和我国市场经济不断发展和完善，大多数产品供给能力大量闲置，有效需求不足成为制约经济发展的主要因素。政府投资只能向投资金额比较大，民间资本无力承担的道路、交通。环保等公共投资领域倾斜，通过改善城乡基础设施、加强环境保护等来创造良好的外部环境，促进经济的可持续发展；三是承担改革成本的需要。随着市场经济改革的不断深入和结构调整步伐的加快，大量历史遗留问题逐渐暴露出来，工人失业人数不断增加、社会保障资金拖欠等一系列影响社会安定的问题都要求财政给予必要的资金支持。

（4）中国实施积极财政政策的成效分析

第三完善了出口退税政策，稳定了进出口增长水平。自1998年以来，中国政府分三次提高了部分商品的出口退税率，使出口货物平均退税率达到15%.同时，还采取了完善加工贸易管理和扩大生产企业进出口经营权等一系列配套性政策措施，刺激出口增长。

第四加强了对重要产业和中西部地区的支持，促进了经济结构优化。一是通过税收减免及财政贴息等政策，支持符合产业政策方向的技术改造和高新技术产业发展；二是实施西部大开发战略，从基础设施项目和生态建设入手，加大了对中西部落后地区的投入，制定财政税收优惠政策，全面带动了中西部经济的发展能力；三是加大了对中西部地区的转移支付。

第五全国基础设施建设取得明显成效。全国公路、铁路，城市供水。电信，电网、生态环境等基础设施明显改善，一些重要的、关系国民经济发展总体布局的大型基础设施项目如青藏铁路、西气东输、西电东送等已经开工，并取得了较大的进展。

实施积极财政政策虽然取得了很大的成效，但是积极财政政策的根本目标，或者说衡量其成功与否的更高\" 标准，是看它是否把民间投资启动起来了，因为扩张性的财政政策不可能长期执行下去，它只能是在民间需求不足时，特别是经济发生较大动荡时实施的一项短期政策。因此今后是否继续实施，必须依据世界经济和中国经济的运行态势来作判断，进行适时适度的调整。

2 淡出积极财政政策的原因

2024年，前财政部部长项怀诚在论述中国的财政政策时表示：“中国实行的积极财政政策一定要逐步淡出，因为没有一个国家的政府能够长期实行积极的财政政策而不出问题。”根据项怀诚提出五个观点，可以得出结论，那就是实施积极财政政策是不得已而为之的。虽然积极财政政策取得了很大成效，但是淡出也是必然的趋势，因为过多采用发行国债的积极财政政策存在其局限性和负面影响，具体分析如下：

（1）国债投资是政府行为，过多发行国债不利于中国市场经济的完善

适当发行国债是有利于经济发展的，但过多发行国债则不利于市场经济的运行，原因有三个方面：一是国债资金投资是政府投资，建设的项目主要是国有项目，形成的企业主要是国企，这样一方面改革老国企，另一方面又再造一批新国企。如果新建的国企在产权关系上还是国有独资企业，体制、机制不变，那么若干年后可能还要进行新的国企改革。二是国债是由国家集中发行，国债投资项目由国家有关部门审批，而项目的实施者是企业和地方政府，两者是相互分离的主体，不能保证资金的有效使用。三是过多的资源集中在政府手中，增加了资源配置中的计划、行政色彩，妨碍了市场化改革进程，淡化了市场机制的作用，不符合市场经济的要求。四是积极财政政策长期实行还会出现边际效应递减，不能很好地发挥乘数作用，造成政府投资效率递减，既不能提高效率，又不能保证公平，直接导致政府信用和财政信用危机。另外，中国也应顺应国际潮流，削减赤字、降低债务。

（2）过多发行国债有可能带来金融风险，不能有效刺激经济增长

国债项目在中央国债资金投入的同时，要求地方资金和银行信贷配套，未来国债资金偿还可以通过发新还旧的方式解决，但银行贷款的偿还必须通过项目本身的盈利。国债项目大多是基础设施，收益性不强，这就给银行信贷带来了潜在的，巨大的坏账风险。目前国内需求不足，包括投资需求不足和受收入制约的最终消费需求不足。如果着重解决基础设施的投资，而忽略刺激消费需求，在中国下岗人数多、收入低，农民收入增长减缓，各阶层、各行业收入差距拉大的情况下，消费需求不足反过来会制约生产和投资增长，形成经济运行的恶性循环。

（3）影响宏观经济管理平衡

由于长期的国债投资必然带来固定资产投资的快速增长，使投资的增速超过GDP的增速，而且在国民收入中的比重超过消费的比重。中国历年经济发展的实践已经证明，积累占国民收入30%是合适的，通货膨胀和通货滞胀都不会产生，但目前这一比例将近40%，影响了积累与消费的平衡，带来了宏观管理上的困难。

（4）债务规模已达国际警戒线，财政债务偿还的压力较大

（5）不利于产业结构调整和财政制度改革

长期实施积极的财政政策，使投资偏重于第一、二产业，第三产业发展滞后，产业结构不合理的矛盾进一步扩大。从目前居民消费的供需结构看，单靠对实物产品消费的增长来扩大消费，拉动经济增长的空间较为有限，而居民对服务的消费还有进一步扩大的空间。中国第三产业产出占GDP的比重低于发达国家，也低于同等发展水平的发展中国家。大力发展第三产业，不仅是调整产业结构的需要，还可以扩大就业、促进消费、拉动经济增长。另一方面，由于国债的投入基本上是政府的投资，拉动经济增长的主要是国有资本，这就削弱了民间资本的投入，从而使达11万多亿元的民间储蓄资本不能充分发挥作用。财政体制改革的重点任务之一，就是要充分发掘民间资本的发展空间，使投资主体多元化，而积极财政政策的实施效果与此相悖。

（6）过多发行国债易导致制度性“挤出效应”

首先，由于商业银行和投资银行与政府有千丝万缕的联系，政府国债投资需要银行信贷和证券市场的支持，融资资金有限时，商业银行和证券市场势必压缩其他所有制企业或个人投资需求。其次，通信、邮电、交通等基础设施行业，存在着严重的行政性垄断现象，限制其他投资主体的进入，即使进入也对业务范围进行严格限制，从而损害了民间投资者的积极性，降低了私人投资在相关行业扩张的可能性。第三，中国尚未建立对长期亏损、无法清偿债务的国有企业的破产机制，政府通过财政补贴、直接投资、迫使银行贷款的方法维持早应破产企业的生存，这样做加剧了资金的稀缺性，加重了财政负担，从而增加了其他企业的投资成本，也使市场空间变得相对狭小，限制了民间企业可能的发展。国债发行导致的制度性“挤出效应”现在已日趋明显。

（7）导致消费需求相对不足

由于长期实施积极的财政政策，使积累投资占GDP的比重过高，消费比重下降，消费需求的增长受到影响，对GDP增长率的贡献下降。2024年上半年消费增长对GDP的增长贡献率不足40%.与此同时，消费增长率的下降还直接使居民收入尤其是农民收入增长缓慢，不同收入阶层之间的收入差距进一步拉大，导致了包括农民和城市居民的弱势群体的出现。据国家统计局统计，中国居民收入差距以基尼系数计算，已达0.4的警戒线，这会直接影响有效需求的扩大，进而影响整个国民经济增长和社会稳定。

3 对于淡出积极财政政策的对策思考

积极的财政政策在实践中应当逐步退出，但绝对不能操之过急，这就需要中国一方面继续实施积极的财政政策，认真解决好在实施积极的财政政策过程中产生的问题，做适当的调整；一方面要采取相应对策，逐步退出。在当前形势下，应采取以下对策。

（1）调整优化国债资金的投向和结构

（2）降低税负，促进投资和消费的良性增长

减轻税负是扩张性财政政策的手段之一，能起到刺激投资和消费、拉动国内需求的作用，既有利于减轻企业负担，也有利于启动民间资金，带动最终消费。具体措施是第一将生产型增值税转变为消费型增值税。中国是世界上少数几个实行生产型增值税的国家，由于对购进的固定资产不允许扣除，使其扣除范围较小，税基较高，不利于调动企业投资的积极性。消费型增值税是对新增价值中用于消费的部分征税，其扣除额既包括全部生产资料转移价值的税额，还包括新增价值中用于投资部分的税额，有扣除范围广、税基小的优点。生产型增值税转变为消费型增值税会使财政收入减少一部分，但有利于调动企业生产和设备投资的积极性，增强企业活力，刺激民间投资积极性，促进经济发展。第二按照国民待遇原则统一内外资企业所得税。中国已加入WTO，但外资企业所得税仍有优惠，国家应对外资（国家特别允许的行业的外资企业除外）统一企业所得税，按照扩大税基、降低税率的原则，减轻内资企业的税负，使各类企业在公平税负的条件下进行竞争。第三进一步完善出口退税机制，实行全额退税。结合增值税的转型，对出口商品实行彻底退税即实行完全的零税率，逐步取消退税指标的分配管理办法，鼓励企业扩大出口。第四提高个人收入所得税起征点。目前中国个人所得税起征点只有800元，应根据收入标准和物价水平的变化，尽快提高个人所得税征收起点，扩大扣除额，也可按一年的总收入征收所得税。要加大对高收入者的征税力度，严格控制高收入者偷漏税现象，对高收入者的税收所得可用于补贴低收入者，调节收入差距，也可用于建立社会保障基金。

（3）加大实施消费性财政政策的力度

目前中国实行的基本上是投资性财政政策，投资性财政政策适应于社会对资本具有大量需求时期。随着中国积极财政政策五年来的连续实施，国债资金的大量投入，中国社会经济形势发生了变化，电信、铁路、公路、电力等重要生产部门的资本已经趋于饱和，社会对资本的需求势头已经减弱，投资空间趋于缩小，社会生产能力迅速增长，普遍的生产过剩现象逐渐形成，市场供给迅速增加，制约经济增长的主要因素不再是资本投入不足，而是商品过剩。在这种情况下，需要对财政政策做出相应的调整，减少财政投资，增加福利资金支出，侧重实施消费性财政政策，而实施消费性财政政策是无任何成本的，同时，实施消费性财政政策有助于减少储蓄，增加消费。目前，中国的居民储蓄率比较高，居民储蓄余额已经达到11万亿元，且增长率较快。较高的储蓄率严重影响了消费需求的增长，制约了经济发展。而侧重实施消费性财政政策，有利于福利保障制度的完善，人们对未来生活的担扰也会逐渐减少。在这种情况下，人们必然会追求享受，减少储蓄，增加消费，甚至可以超前消费，从而增加市场需求，刺激经济增长。发达资本主义国家目前用于社会福利保障的财政资金已占GDP的10%左右，成为拉动市场需求的重要因素，说明了消费性财政政策对社会经济增长所发挥的作用。所以，消费性财政政策对经济增长的促进作用，将会远远大于投资性财政政策。

（4）货币政策适当宽松，加大支持经济的力度

财政政策和货币政策是宏观调控的两大工具，在财政政策逐步淡出的过程中，货币政策要相应地积极活跃起来。一是实行积极的货币政策。采取向国有独资商业银行发放再贷款的方式，适当扩大货币发行量，消化特定贷款等历史坏账，继续降低再贷款利率；下调中央银行存款准备金利率，必要时可以实行零利率，刺激商业银行贷款。二是改革邮政储蓄，理顺邮政储蓄转存款利率。现在邮政储蓄转存款利率明显高于中央银行一年期再贷款利率和商业银行在中央银行存款利率的水平，造成邮政储蓄增长过快。三是深化金融体制改革，疏通货币政策传导机制。重点解决银行的贷款激励和风险约束不对称的问题，确立银行的利润目标，建立起以商业原则为基础的贷款决策机制，并加强对贷款企业的财务约束，从而切实发挥宏观调控政策的协调联动效应。四是加强货币政策手段的运用，主要是要加快利率市场化，加大货币市场的公开市场操作力度，同时把货币政策调控的范围逐步扩大到资本市场，重视和发挥资本市场的作用。

（5）积极引进外资，加大利用外资的力度

充分利用目前国内外的有利环境，加大利用外资的力度。美国经济的不确定性，伊拉克战争及美国大企业的财务丑闻，使投资者对在美国投资的安全与收益产生怀疑，这将导致美国资金的外流，这对中国扩大吸引外商直接投资规模是一个千载难逢的机会。同时，中国在加入WTO后，国外投资者对中国的全面开放和巨大的市场潜力有着良好的预期，对投资中国的积极性很大。而且中国目前又是世界上经济增长最快、经济与社会形势最安定的国家，对外资具有极强的吸引力。因此中国要充分利用目前的良好机遇，在利用外资方面，要实行观念提升和方式更新；要从区域开放观念上升到全球化意识；要从用优惠政策创造局部优势环境观念上升为用法治营造公平、公正、公开的综合经济发展环境的意识，提高“软环境”质量要从商品经营观念上升为资产经营、资本运营意识；要从政策引\" 导的主管观念上升到以投资者为中心的服务意识；要从“引进来”为主转变为“引进来”和“走出去”相结合。在继续有选择引导外商直接投资建设项目的同时，积极探索采用投资基金、风险投资。项目融资等方式吸收利用外资，允许鼓励国际资本收购兼并中国现有企业。在新形势下，要把利用外资同调整经济结构、促进产业优化升级、提高企业效益相结合。重点是建立公平。透明的政策制度，提高政府的信誉，加强对外商投资的引导和服务，由此带动国内配套投资资金的增加，促进全国投资的快速增长。

（6）拓宽民间投融资渠道，全面启动民间资本

积极财政政策的根本目标，或者说衡量其成功与否的更高标准，应该是看它是否启动民间投资。因为扩张性的财政政策不可能长期执行下去，它只能是在民间需求不足时，特别是世界经济发生较大动荡时实施的一项短期政策。五年来的积极财政政策实践已表明，民间投资的活跃并不是单纯扩大国债投资就能实现的，制约着民间投资增长的重要原因是融资困难、投资信心不足和政策不到位。这体现在一是国有银行的改革和投融资体制改革滞后；二是经济前景不明朗，市场需求不旺；三是投资领域不宽，找不到好的投资方向和项目。中国的储蓄率高达40%，是全世界最高的国家之一，如何把民间资金调动起来，是启动内需的最根本内容。一谈到内需，人们往往想到的是如何把民间消费启动起来，实际上启动民间资本比启动民间消费更重要，这里重点研究的是启动民间资本。因此，淡出积极财政政策必须要激活和启动民间资本，在政策上加以引导扶持，创造条件，搭建民间资本进入的平台，坚持“不与民争利”的原则，民间资本能做的事情，尽量让民间资本去做，只有这样才能提高经济增长效益和质量，增强经济增长的内在动力。具体措施有：

第一拓宽民间投资的渠道和领域，取消对民间投资竞争性行业的各种限制。为使民间投资真正激活，需要取消那些限制民间资本进入的政策，鼓励民间资本在基础设施、金融领域、传统的垄断行业、公共领域等领域大量进入，真正降低民间资本的准入门槛，使其不断地扩大投资领域，形成公平竞争的局面。第二继续加大整顿市场经济秩序的力度。目前，市场经济秩序的混乱，假冒伪劣产品的泛滥，不仅危害着人民的身体健康，还严重挫伤了合法投资者的投资积极性。因此必须加大整顿市场秩序力度，加大对假冒伪劣产品的打击，增强执法的透明度，保护公平竞争，努力消除地方市场分割和部门垄断，为民间投资创造一个宽松的外部环境。第三利用财政资金支持中小企业技术创新。当前民间投资始终启而难动，关键就在于中小企业投资明显不足，融资困难。由于中小企业规模小、风险大、监管难度大，各种金融机构缺乏对其融资积极性。因此可以从财政资金中拿出一部分专门用于鼓励中小企业技术创新，并可通过事先签订协议的方式，逐步偿还借款，以调动中小企业技术创新的积极性。同时政府还可以采取“公助民办”的方式，通过一些示范项目，在初期采用对民间资本投资企业提供一定资金的方式，引导民间资本进入新的领域，待大量的民间资金进入后，政府资金即可退出。第四要加强知识产权保护。不仅要保护国外的商标和专利等知识产权，同样也要保护国内的尤其是民营企业的商标和专利等知识产权，为民营企业创造公平公正的市场经济法制环境，增强民间资本投资的信心，提高民间企业技术进步的积极性。第五打破各种垄断，允许民间资本进入。应对一些投资前景看好而且安全、可靠的大型建设项目放开，允许民间资本进入，特别是一些传统上由国有资本垄断的现在已经对外资开放的项目，电应对民间资本开放，这也是启动民间资本的重要方面。第六统一内外资企业的所得税。统一并降低企业所得税率，这样既有利于吸引外资，又可使内资企业尤其是民营企业处于平等竞争的地位，有利于调动民间资本的投资积极性。第七加快国有银行的改革和投融资体制改革。近年来国有银行在强化风险控制目标的同时，并没有确立明确的利润目标，形成贷款激励和风险约束的不对称。国有银行和民营经济之间没有建立相互依存、共同发展的格局，国有银行的社会储蓄很难转化为对民营企业的投资。国有银行和民营经济之间存在的体制隔阂，表现在国有银行掌握着70%以上的金融资源，却不能为民营企业提供有效的金融服务。因此，必须加快国有银行的改革和投融资体制改革，为民间投资创造平等的政策环境。按照“谁投资、谁决策、谁受益”的原则，切实保护民间投资主体的权益，在资金上对民营企业给予同等待遇，对民营企业的发展给予资金支持。

总之，退出积极财政政策是个必然的趋势，但退出绝对不是一下子就转变，而是一个淡出的过程，在此过程中，一方面要根据经济形势调整积极财政政策的内容，另一方面要采取相应对策，做好各项准备，以填补积极财政政策退出后留下的资本“真空”，从而保持中国经济持续稳定健康发展。

参考文献

[2]王保安。2024年我国财政政策的背景与要点[N].经济日报，2024—02—13.

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找