

经济讲堂

中国实施积极财政政策的目标取向

□ 王东京

“

我国自1998年实施积极财政政策以来,不仅成功地应对了亚洲金融危机和美国次贷危机的冲击,而且有效地推动了结构调整升级。中央经济工作会议强调,2019年积极的财政政策要加力提效。可至今人们对积极财政政策的理解并不一致:有人将积极财政政策等同于扩张性财政政策,也有人将我国的结构性价减税等同于供给学派的减税。中国实施积极财政政策的目标取向究竟为何?我们将从三个方面就此问题进行讨论。

经济学家通常将财政政策分为扩张、中性、紧缩等三种类型,“积极财政政策”是由中国政府最早提出,西方经济学教科书里没有这概念。一个时期以来,不少人将积极财政政策等同于扩张性财政政策。这看法显然是不对的:扩张性财政政策立足于需求侧,旨在扩需求;而积极财政政策则着力于供给侧,目的是改善和推进供给。

我们知道,上世纪30年代前,经济学家所推崇的是“财政健全原则”,主张政府以收定支,财政不得列赤字,而且年度预算要平衡。1929年至1933年西方国家发生经济大萧条后,政府为了刺激投资,财政开支剧增,导致政府预算普遍出现了赤字。1936年,凯恩斯的《就业、利息和货币通论》出版,又从理论上为赤字预算提供了支撑。

上世纪40年代,美国经济学家汉森提出了“补偿性财政政策”,主张财政政策应该

前面已经分析过,政府实施积极财政政策是为了从供给侧支持调结构。而对政府扩大投资来说,有两种方法,一是赤字预算(发行公债);二是加征税收。这里需要讨论的是,政府发债与加税的效果有何区别?或者说政府在发债与加税之间应该作怎样的选择?要回答这个问题,让我们先从经济学说史上的一桩公案说起。

19世纪初,拿破仑挥师南北,横扫欧洲,为了共同对抗法国,英国组建了第四次反法联盟。为支持盟军,英国每年需对外援助巨额军费。围绕如何筹措军费,当时英国国会展开了激烈的辩论。焦点在于,军费是通过加税筹措还是通过发债筹措?以马尔萨斯为代表的一派力主发债;而以李嘉图为代表的另一派则主张加税。

马尔萨斯分析说,每年军费若需2000万英镑,英国平均每人需捐助100英镑。若采用加税方式,居民每人就得从自己收入中节约100英镑,这无疑会减少国内消费,导致经济紧缩。但如果选择发债,由于国债当年无需还本,居民每人只需支付这100英镑的利息,若年利率为5%,则政府只需向每人增加5英

积极财政政策的主要手段是减税,但却又不同于供给学派的减税。供给学派减税的理论根据是“拉弗曲线”。此曲线说:当税率低于一定限度,提高税率能增加政府税收;但若超过这一限度,提高税率反而会减少政府税收。对中原因拉弗的解释是,过高的税率会抑制经济增长,令税基缩小,而税基减少政府税收会减少;相反,当税率过高时,减税则可刺激经济增长,税基扩大,政府税收会增加。

要指出的是,拉弗主张的减税是全面减税,而实行全面减税在操作层面至少有两个难点:一是最佳税率如何确定;二是税率过高过最佳税率后减税是否一定能增加税收。关于最佳税率的确定,拉弗曾分析说:当税率为零时,政府税收是零;当税率为100%时,政府税收也是零,故最佳税率在零与100%之间。可在零与100%之间具体怎样确定拉弗却没说,其实不是他不想说,而是他也说不清楚。

一个国家的税负水平,是指税收总额在GDP中的占比。据相关国际组织对47个国家和地区宏观税负水平的测算,2008年

学术经纬

积极财政政策要更好服务于高质量发展

□ 冯俏彬

去年底召开的中央经济工作会议指出,宏观政策要强化逆周期调节,继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。积极的财政政策要加力提效,实施更大规模的减税降费。今年的《政府工作报告》再次明确,正确把握宏观政策取向,继续实施积极的财政政策。这是党中央、国务院综合研判国际国内经济形势、驾驭经济社会发展全局,着眼于保持经济持续健康发展和社会和谐稳定而作出的科学抉择。当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。推动高质量发展,是保持经济持续健康发展的必然要求。实施积极的财政政策,要服从服务于“高质量发展”这一对中国具有长期意义的目标,积极主动发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,增强财政政策的预见性和预防性,提升积极财政政策的“高质量内涵”,在扩大内需和结构调整上发挥更大作用,助力中国经济高质量发展。

一是要服务于创新驱动发展的需要。

经济史一再表明,技术进步是经济繁荣的根源,创新驱动是中国经济的希望所在。因此,积极财政政策应抓住创新驱动这个“牛鼻子”,在关系到国民经济与社会发展的关键环节、关键企业、关键技术上加大支持力度,特别是要抓住新一轮产业革命的历史性机遇,重点支持鼓励与互联网和数字经济相关的基础设施建设、基本服务接入等,为经济高质量发展创造条件。

二是要服务于优化经济结构的需要。结构优化主要应体现在以下几个方面:一方面是供给与需求之间能保持动态平衡;另一方面是产业上、中、下游之间协同性增强。此外,还表现为资源、环境、生态与经济社会之间的相互容纳、长远共存。积极财政政策应当在以上几个方面加大投入,始终把优化经济结构放在重要位置。

三是要服务于消费升级的需要。我国庞大的消费市场不仅对于世界各国有着巨大的吸引力,同时也是我国经济可持续发

展的重要力量。考虑到当前我国与消费有关的基础设施并不健全、消费环境和质量都有待提升,积极财政政策也应当在这方面有所助力,加强与消费相关的基础设施、公用设施建设等。

四是要服务于服务业发展的需要。我国已进入工业化的中后期,农业、制造业正在与服务业深度融合,具有广阔的成长空间。积极财政政策应当考虑到这一趋势,加大对人民群众急需的教育、医疗、交通、养老、旅游等方面的支持力度。

五是要服务于绿色发展的需要。绿水青山就是金山银山。过去我们在生态保护、环境建设方面存在大量的透支与欠账,加大这方面的投入不仅能顺应全社会对于良好生态环境的需求,也能切实推动我国经济发展方式转变。积极财政政策应当加大对于节能环保、生态修复、环境治理等方面的投入。

六是要服务于包容性发展的需要。改革开放以来,我国在改善民生方面已取得

毫无疑问,以上四项举措都是结构方面的措施。由此可见,我国实施的积极财政政策确实不同于凯恩斯和汉森的政策主张,其着力点侧重于供给端。虽然实施积极财政政策客观上也有扩大需求的效果,但目标取向却是针对结构而不是总量。说得具体些:积极财政政策是从供给侧发力,通过改善结构更好地满足需求,进而拉动需求。

进一步分析,一国经济协调发展不仅需要总量平衡,更需要结构平衡。总量平衡不一定保证结构平衡,但结构平衡却有助于总量平衡。举大家熟悉的例子,前些年国内库存增加,产能严重过剩,从总量看说明国内需求不足;可同时国内消费者却舍近求远购买大量境外商品。何以如此?真实的原因,是国内供需结构失衡。如果供给结构能适应需求变化,国内需求就会增加。正是在此意义上,我们说推动供给侧结构性改革也是扩内需。

无需立即加税;而政府不加税,也就不会减少居民当期消费。想想银行吧。银行吸收存款其实也是向储户发债,存款到期需还本付息,可银行为何能将存款用于贷款?原因是银行持续吸储,可以用新存款偿还旧存款。

据此分析,政府要扩大投资,加税不如发债。如果再想深一层,比如把企业投资加进来考虑,将政府投资与企业投资作比较,财政政策应该怎样安排?有一点可以肯定,政府发债或者加税会挤占企业投资,而减税却在增加企业投资的同时会减少政府投资。也就是说,政府投资与企业投资会互为消长。可问题是在这种情况下,政府在发债、加税、减税之间又该如何取舍呢?

从经济学的角度看,企业既是生产主体,也是市场主体。与政府相比,企业对市场信号反应更敏感,这样对调结构来讲,扩大政府投资就不如扩大企业投资。而要扩大企业投资,政府就必须减税。若将此引申到政策层面,可得出的结论是:政府加税不如发债,发债不如减税。据公布的数据:今年安排的预算赤字仅比去年高0.2%,减轻税费近2万亿元,这正好佐证了上面的结论。

来,政府税收与减税前比不仅没增加,反而减少了13.82万元。

可再换个角度思考。企业什么时候减税呼声最高?当然是经济萧条期。经济萧条意味着生产过剩,此时减税固然可刺激投资,但若供给结构不变,扩大投资对过剩不过是百上加斤。企业过剩产能不去,利润不可能增加。利润不增加,怎可断定全面减税能增加税收呢?由此看,供给学派的理论不可简单地照搬。我们实施积极财政政策需要减税,但重点应是结构性减税。

从现实观察,中国的减税确实不同于供给学派的减税。2009年为应对国际金融危机政府开始减税,近10年我们一直坚持结构性减税。前不久国务院公布了今年的减税方案:制造业等行业的增值税税率从16%降至13%;交通运输业、建筑业等行业的增值税税率从10%降至9%;生活性服务业保持6%的税率不变。对同一行业,此次减税是普惠性的;可对不同行业,减税却是结构性的。[作者系中央党校(国家行政学院)副校长(副院长)、习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心副主任]

理论在线

以智慧城市建设助推高质量发展

□ 陈海波

随着新兴信息技术的快速发展,作为现代经济发展与社会生活的重要载体,城市正在成为一种信息化、智能化、智慧化的庞大系统。新型智慧城市建设,在实现城市可持续发展、引领信息技术应用、提升城市综合竞争力等方面具有非常重要的作用。党的十九大报告明确提出建设“智慧社会”。今年的《政府工作报告》提出,新型城镇化要处处体现以人为核心,提高柔性化治理、精细化服务水平,让城市更加宜居,更具包容和人文关怀。这些都为新型智慧城市建设指明了方向和路径。

(一)

新型智慧城市,不是单纯的城市信息化,而是利用智慧技术对城市进行重塑和再造,是新一代技术倒逼城市创新和发展的系统工程,强调通过技术融合、数据融合、业务融合,统筹城市发展的物质资源、信息资源和智力资源利用,推动物联网、云计算、大数据等新一代信息技术创新应用,实现与城市经济社会发展深度融合。当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,新型智慧城市建设蕴藏着创新供给和扩大需求的巨大潜力和空间,有利于推动我国经济高质量发展。

其一,新型智慧城市建设有助于提高新型城镇化质量。新型城镇化是以人为核心的城镇化,强调推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。其中,新型智慧城市建设是信息化、工业化和城镇化同步推进的重要结合点和突破口。新型智慧城市建设以智慧的理念规划城市,以智慧的方式建设城市,用智慧的产业支撑城市,以智慧的手段治理城市,有助于促进城乡各个关键系统和谐高效地运行,提高新型城镇化质量。

其二,新型智慧城市建设有助于推动产业转型升级。新型智慧城市建设可以带动实体经济发展,成为扩大内需、调整优化产业结构的重要推进器。大数据、云计算、物联网、人工智能等智慧产业的出现为城市发展带来了巨大的机遇,同时,新型智慧城市建设的加速推进又引发对新一代智慧技术的巨大需求,为智慧产业发展提供了更广阔的空间,形成良好的互动效应。而基于新一代智慧技术应用构建的制度环境和生态系统,有利于激发全社会创新活力,更好地推动我国经济新旧动能转换,不断增强我国经济实力和竞争力。

其三,新型智慧城市建设有助于提高管理服务水平。随着我国城市社会转型的加速,传统的管理模式日益显现出局限,提升城市治理水平已成当务之急。而新型智慧城市通过物与物、物与人、人与人的互联互通,打通了城市的各类信息数据孤岛,实现城市各类数据的采集、共享和利用,可有效发挥大数据在“善政、惠民、兴业”等方面的作用,更好地满足城市精细化管理与智能化服务要求。

(二)

新型智慧城市建设,有利于转变城市发展方式,是推动经济高质量发展的新型支撑;同时,经济高质量发展也需要通过新型智慧城市建设集聚内生动能。当前和今后一个时期,如何以新型智慧城市建设助推经济高质量发展?关键要坚持以人为本,落实新发展理念,加强顶层设计,更好地利用新一代信息技术,大力培育数字经济智慧产业,加速传统产业转型升级,有效提升城市治理能力和公共服务水平,提高城市居民的获得感和幸福感。

具体来说,一是强化信息基础设施保障。要坚持引领示范与整体推进并举,以新一代信息技术为支撑,构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施,提升城市基础设施智能监测水平,全面实现数据共享与业务协同。二是结合城市智慧化、信息化基础设施建设,通过政府引导和市场主导机制,充分发挥不同城市的产业比较优势,重构与整合产业链条,推动形成特色鲜明的智慧产业。三是构建精细化城市治理体系。要以新型智慧城市建设为契机,以数据融合共享为抓手,准确把握需求导向,带动城市治理理念创新,加快形成支撑城市发展的新优势。要建立网格化管理体系,构建纵向贯通、横向集成、社会广泛参与的综合治理信息化平台,实现集中管理、综合治理和延伸服务。要构建智慧交通体系,实现交通管理的感知、互联、分析、预测和控制,保障交通安全,提升交通系统运行效率。四是提高民生服务水平。要以推进“互联网+政务服务”应用系统建设为依托,建立跨部门、跨地区业务协同、共建共享的民生服务体系,推动现代信息技术与医疗、教育、养老、居住等各个领域的深度融合,为人们提供多层次、全覆盖、人性化的公共服务,营造宜居宜业的和谐环境,满足人们对美好生活的需要。此外,还要探索建立规范的投融资机制,通过购买服务、产权激励等多种方式,引导社会力量、鼓励社会资本参与新型智慧城市建设。

(作者单位:武汉大学经济与管理学院)