

分报告二

当前财政困境下财政政策和结构调整 的互动机制研究

中国经济进入“三期叠加”的新常态阶段,国内经济条件和外部形势发生了一些新变化,经济转型、结构调整和宏观调控面临有利条件和机遇的同时,也遇到了新的制约因素。长期以来,以政府政策主导与干预下的中国经济结构出现了一系列的负面效应,通过市场主导的结构调整来充分释放经济增长内生动力,提升经济潜在增长率,是解决中国增长可持续问题的关键与突破口所在。基于多重宏观调控目标下不同结构调整模式对财政政策需求具有显著的差异性,本文在分析财政困境将对中国调结构战略目标造成极为重要的制约效应基础上,对如何通过全面改革与创新中国既有的财政政策体制,进而利用结构性改革破解结构性矛盾,通过全面的市场化改革提高经济效率提出了针对性的优化途径。

一、当前中国结构调整应逐步实现由政策主导向市场主导的全面转变

(一)政府政策主导与干预下的中国经济结构已经出现增长内生动力不足的基本态势,微观经济的创新活力受到约束,迫切需要对政府政策主导的结构调整思路做出全面革新。

2014年以来,随着中国GDP增速下降到7时代,中国经济进入了以“调结构”为核心目标的重要转折时期,实质上意味着中国经济进入了“新常态”,标志着中国经济已经进入了风险的集中释放期、增速换挡的关键拐点期和结构调整的最艰难期这“新三期叠加”效应的重要时期。

第一,政府对微观经济部门长期不恰当的过度干预,是造成中国经济增长乏力的重要因素。当前,中国经济增长下行压力的表象是外需或内需不足,实质上当前经济潜在增长率的持续下滑是内生性的,集中表现在经济供给方面出现重大问题。以往中国的经济放缓是外生性的,是外部出口市场环境恶化导致的,其下滑原因可以从需求角度来理解,即中国的出口产品在国际市场是有竞争力的,只是出口产品的外部需求暂时不足,等外部需求出现反弹和复苏,经济就会自动恢复增长。然而,当前的经济增速持续下行已经具有了内生性特征,与政府过度以及不合理干预导致经济结构扭曲密切相关,即需要从供给角度来理解,由于国内外多种因素的叠加效应,中国部分出口产品特别是低成本竞争优势的产品,国际市场的整体竞争力正在逐步下滑,加之中国的出口产品没能跟随自身优势禀赋条件的变化及时实现转型升级,出口产品的综合竞争优势进一步弱化。

从供给方面来看,通过经济结构特别是产业结构的转型升级以及创新驱动发展战略的实施,来促进未来潜在经济增长率的提高,是较为合理的长期政策目标。然而,我国当前正处于经济增长速度换挡期、经济结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期的“三期叠加”的特殊时期,短期内保就业、稳就业的内在需求迫使政府采取一定的稳增长政策。如果延续以往惯用的刺激需求政策,虽然短期内可以实现“稳增长、保就业”的政策目标,但这种促进效应是不可持续的,而且往往加剧中国经济增长动力的缺失和金融风险的扩散。事实上,当前比较稳妥的宏观政策取向是,采取不会对微观经济部门造成重大扭曲效应且具有公共性质的微刺激计划,比如高铁地铁基础设施投资计划、水利设施改造、棚户区改造等供给侧面的宏观政策,从而实现保就业、稳就业的“保下限”核心目标。此外,要全面稳步实施以消除金融压制、削减税费、减低企业外部交易成本和消除垄断管制等一系列供给改革措施,从而促进实体经济竞争能力和生产效率的整体提升。

第二,政府干预造成的金融压制体制,导致了供给层面的产业结构扭曲,使得产能过剩和收入结构扭曲等现象并存。对中国的金融体系进行全面稳妥的改革,已经成为突破利益集团对改革阻碍效应的重要手段,也是中国新一轮市场化改革和挣脱中国经济增长

内生动力束缚的突破口。中国现行的金融压制体制已经成为持续发展能力弱化的核心障碍因素之一,进而导致经济潜在增长率持续下滑:首先,中国现行的金融压制体制对实体经济发展表现出显著的“掠夺效应”,中国拥有庞大的金融资产存量,但是金融资源的方向错配、结构错配以及功能错配,导致金融资源配置的扭曲,特别是在金融资源支持实体经济的发展方面存在突出问题。其次,当前的金融体系是造成制造业产能过剩、房地产泡沫、影子银行急剧扩张以及地方政府债务高企的核心因素,是上述五大现象最为关键的联结者。再次,中国的金融压制体制已经成为各种利益集团利益关联和冲突矛盾的重要载体。一方面,利益集团依靠对金融体系支配权力的控制或干预,通过寻租活动来谋求自身利益;另一方面,中国的金融体系自身也已经形成巨大的利益集团,成为利益相关者谋求私利的重要领域,其中寻租活动带来的各种腐败现象,也是导致中国经济增长内生动力弱化的重要因素之一。最后,中国现行的金融压制体制对各种金融风险的积累起到了极大的推动作用,成为可能引发下一轮中国经济危机爆发的重要导火索。因此,中国的金融体系改革不仅仅是打通金融资源和实体经济之间的“输血通道”,帮助中小微企业等实体经济的发展挣脱不合理外部融资束缚的重要手段,也是打破利益集团阻碍、调整政府干预微观经济合理边界的重要途径。

第三,政府和市场权力边界的界定不清,由此形成的国有经济部门长期垄断型特征和权力腐败,助推企业交易成本,削弱了经济增长的内生动力。当前的特定发展阶段中,国有企业的正常功能已经出现了一定程度的扭曲或者异化,成为企业获取行政性垄断权力和政府干预市场的主要通道,以及官僚利益集团的利益延伸和权力寻租的重要载体,导致中国市场化改革内生动力的弱化以及潜在经济增长率的持续下滑。这具体表现在:(1)在针对国有企业以建立现代企业治理制度和“去行政化”为目标的多轮改革刺激下,国有企业出现了由产业链下游的竞争行业向产业链上游的自然垄断行业环节转移的趋势。表面上来看,这种转移趋势是似乎由国有企业的公共性质以及行业的自然垄断性质所驱动,实际上这种变化趋势一定程度上是由中国已经形成的官僚利益集团的利益延伸和权力寻租所驱动的,自然垄断背后更大程度上体现的是行政垄断的力量和动机,特别表现出行政垄断和自然垄断合二为一的新变化特征,这显然对国有企业的功能造成了扭曲和异化。(2)中国现行的官僚体系本质上是以行政层级为主体的载体机制,国有企业的管理阶层的行政化就是这种官僚体系的延伸。这一方面,导致了国有企业多轮改革措施并未起到应有成效,相反,国有企业的行政化体制在那些具有自然垄断性质的超额收益激励下得到固化和强化。另一方面,那些具有自然垄断性质企业的超额收益对各级政府官员的利益所得具有极强的吸引力,造成了政府官员凭借自身的行政权力到国有企业担任重要管理人员,从而获取更高的薪金收入,催生和固化了中国各级官员和国有企业之间的利益共同体。

现阶段,由于各级国有企业一定程度上已经成为官僚利益集团的利益延伸和权力寻租的重要载体,这对以强调公平竞争为导向的市场化改革造成了极大的负面效应。一方

面,国有企业的现代公司治理制度的改革,由于受到各级官员利益集团的侵蚀和阻碍,自身效率的提升受到抑制,阻碍经济潜在增长率提升。另一方面,由于部分国有企业控制了产业链的上游关键环节,加之各级政府试图通过国有企业对关键要素市场(比如金融市场)进行控制和干预,导致要素市场配置的低效率,对民营经济部门的发展以及产品市场的竞争配置效率产生障碍效应,进而阻碍中国市场化改革进程,尤其对中国经济增长的内生动力造成显著的抑制效应。

第四,现阶段政府行政政策主导与政府过度干预的经济发展模式,对微观层面的“大众创业、万众创新”均产生了显著抑制效应,对政府政策主导的经济发展模式需要实施大改革、大突破。

现阶段,中国各级政府行政政策主导的经济发展模式,对微观层面的创新创业活动已经产生了非常明显的抑制效应,突出表现在:(1)在中国各级政府仍然掌控企业成长与发展所需要的部分关键要素审批权以及特殊产品市场进入控制权的情形下,无论是民营企业还是国有企业,相当比例企业需通过与各级官员进行合谋与寻租来谋求低成本的关键要素以及额外的竞争资源,对权力寻租“垄断势力”的造成依赖,极大削弱了这些企业通过提升自主创新能力来获得市场竞争优势的内在动力。目前,不少民营企业更依赖通过权力寻租来获得“垄断势力”。(2)当前中国实体经济特别是制造业部门,资产泡沫化现象逐步凸显,创业创新动力受到突出性抑制。一个基本事实是,近年来60%以上的欧美企业会把10%以上的利润投入到研发创新。而近年来中国众多制造业企业竞相将自身的利润、销售收入甚至银行贷款投向了房地产,而非投向企业的创新研发、品牌建设等核心环节。过去10年内,中国房地产行业产生的20%以上的利润率,但制造行业的总体利润率却只有3.2%。行业间如此巨大的利润距,必然刺激诱使资本流出制造业部门并进入金融和房地产领域,从而加剧中国制造业自主创新能力的弱化以及经济“空心化”现象可能会进一步加剧。(3)中国制造业为主的实体经济面临过高的税负水平、过高的社会交易成本以及过高的融资成本。由于中国仍然存在着政府对关键要素市场的控制以及企业重点交易环节的权力干预,在缺乏有效外部监督的情形下,政府权力必然蕴藏大量的寻租活动。因此,从企业各种要素采购到组织生产再到流通运输环节,政府对微观经济的干预以及官员寻租活动,从根本上制约了实体经济生产率的提升和创新研发能力的投资,阻碍了全社会的创业投资热情。

(二)通过市场主导的结构调整来充分释放经济增长内生动力,提升经济潜在增长率,是解决中国增长可持续问题的关键与突破口所在。

对于中国当前的各种结构扭曲,通过全面的市场化改革,可能会使得今后一段时期内经济潜在增长率的止跌回升,进而重新释放经济可持续发展的内生动力。虽然按经济潜在增长率的定义,是既有经济资源和要素均得到充分利用条件下的经济最优增长水平,然而,对于经济发展处于转型背景的中国这样的发展中国家来看,实现经济潜在增长率的约束条件未必是由各种资源和要素的最优水平决定,可能是由经济发展阶段中某个特定或

关键性的资源和要素所具有的“短板”性质来决定的,或者说,某个特定或关键性的资源和要素发挥作用需要特定的外部环境来推进,而这个外部环境可能具有“短板”性质的制约作用。一旦这个具有“短板”性质的特定或关键性的资源和要素,被通过改革或创新培育出来,那么,经济潜在增长率就有可能得到重新释放和提升。基于中国的经济发展阶段中显然存在的各种关键性的“短板”因素,因此,这些制约性的因素一旦消除,在一段时期内经济潜在增长率可能出现上升或者下降趋势收窄的态势,即通过全面的综合改革,未来中国经济潜在增长率在10—20年可能还将维持在7—8%左右的中高位水平。

(三)中国经济新常态所呼唤的大创业、大创新格局,迫切需要由当前政策主导型向市场主导的结构调整思路的大调整、大突破。

当前的中国经济步入“新常态”,不仅需要我们有有效解决“新常态”面临的各种问题和挑战,同时,还需要我们在全面深化改革的基础上构建出适合下一轮经济发展的各项有效制度体系,特别是要全面消除影响微观经济层面的各项不合理的政府权力,全面清理和有效界定政府和市场之间的边界。

第一,中国正处于通过全面市场化改革营造全社会“大创新、大创业”氛围,激发企业构建“创新红利”的关键机遇期。中国经济的“新常态”意味着中国经济的增长动力必须转向大创新、大创业时代。创新创业是经济社会发展的不熄引擎,世界经济稳定复苏要靠创新创业,中国经济提质增效升级,主要动力也来自创新创业。在资源和环境压力加大、传统增长动力不足、世界经济形势仍然严峻的情形下,我们唯有加快经济转型特别是进一步激发大众创业万众创新的热潮,才能为经济发展增添持久动力。

根据中国技术创新发展现状,中国经济在粗放式发展模式走到尽头的同时,创新发展模式已经崭露头角:一是专利申请大幅度提升。2013年达到257.7万,增速为15.9%,占世界总数的32.1%,居世界第一;二是R&D经费支出突破低水平阈值。2014年支出占比达到GDP的2.09%,增速达12.4%;三是技术市场活跃程度大幅度提升。2013年技术市场交易额达到7469亿元,增速达到16%;四是高技术产品出口大幅增长。其出口总额达到6603亿美元,占出口总额的30%;五是国外发表的科技论文在2013年已接近30万篇,迈入世界科技论文大国的行列;六是中国拥有世界最庞大的科学技术研究人员。根据我国现有的创新发展现状,可以发现“中国制造”开始向“中国创新”转型,从劳动力密集型制造业向资本密集型、技术密集型以及知识密集产业过渡,中国技术创新红利必将逐步实现。

第二,中国正处于通过全面市场化改革打造“大创业、大人才”格局,构建第二次人口红利的关键机遇期。刘易斯拐点的到来和老龄化社会的逼近意味着中国传统的人口红利开始消退。但必须注意的是,目前“招工难”和“用工贵”问题主要凸显在农民工领域。中国的就业格局是“大学生就业难”与“民工荒”相并存。每年高达700多万大学生毕业压力已经使大学生就业起薪与农民工平均工资开始拉平。而这恰恰说明中国正处于从人口大国迈向人力资源强国的关键时期,大规模高等教育的群体为中国产业升级和自主创新能

力提升提供了充足的人力资源保障。因此,通过市场化改革,能够实现从“农民工和低端劳动力”为核心的传统人口红利向“大学生和人力资源”为核心的第二次人口红利的过渡。

(四)应高度警惕中国的结构调整可能进入政府政策干预偏好的路径依赖陷阱。

对中国当前的经济结构调整值得高度警惕的是,可能进入一种政府政策干预偏好的路径依赖陷阱。首先,当前形成的政府政策干预主导型发展模式,是由现阶段中央和地方的行政体制以及特定的财政分权体系关系所内生决定的,只要中央和地方的行政体制关系不进行突破性改革和调整,中国当前经济增长和发展模式,就不会得到根本性的扭转与变化。其次,政府政策干预主导型发展模式演生出各种类型的利益集团,这对中国的经济调整全面转变形成了不可低估的巨大阻力:一方面,各种寻租机会导致地方官员为获取私利而对政府政策主导发展模式的特殊偏好与依赖;另一方面,长期以来不少国有和民营企业已经形成了与掌握特定要素分配权力的官员的合谋,来获取企业盈利空间乃至超额利润的发展模式的依赖。最后,中国各级政府所形成的路径依赖型思维模式以及发展经济能力的固化状态,使得发展思维固定模式以及“懒政、怠政、怕政”与“为官不为”等行为普遍存在,可能对市场主导型调控模式的转型造成不可忽略的阻碍效应。

二、不同结构调整模式对中国财政政策调整需求差异性的比较分析

(一)“新常态”下财政政策仍然是调结构的重要手段。

当前中国经济的“新常态”条件下,财政政策仍然是调结构的主要手段,主要由以下因素决定:第一,在当前中国仍处于界定和调整政府与市场之间权力边界的进程中,在市场主导型的经济发展模式尚未形成之前,仍需财政政策来缓解、消除、转化各种体制性障碍和利益集团;第二,中国仍是追赶型和后发优势的发展中国家,结构转型升级中新兴产业的发展、企业自主创新能力提升、具有公共性质基础创新能力的培育、产业结构升级以及促使全社会“大众创业、万众创新”格局的形成,均需要通过适度和合理的财政政策支持 and 引导;第三,中国的“调结构”的战略目标能否最终顺利实现,与当前“稳增长、保就业”的基本任务密切相关。2015年是维持稳增长和调结构之间平衡关系的关键年份。在中国经济当前可能出现通货紧缩压力的情形下,短期内稳增长和调结构平衡的内在矛盾已经凸现,而且当前经济下行和可能出现的通缩风险双重压力下,可能会对保障就业的社会政策“托底”硬性要求造成重大冲击。这种情形下,需求通过采取积极的财政政策来保证“稳增长、保就业”基本任务的推进,从而为“调结构”战略目标提供有利的外部环境。

(二)多重宏观调控目标下政策主导型和市场主导型经济结构调整模式对财政支出需求差异的分析。

在两种结构调整思路的不同情景下,如表1所示,从多重宏观调控目标对财政支出的需求分析来看,在中国未来二三年的短期时期内,政策主导型调结构模式的情景下财政支出总量必然会有较大幅度的增加,而市场主导型调结构模式情景下财政支出总量可能出

现小幅度增加的基本特征局面。而且,从长期的动态变化角度来看,政策主导型调结构模式的情景下财政支出总量出现较大幅度增加的局面不会改变,相反,市场主导型调结构模式情景下财政支出总量可能出现一个先增加后减少的倒 U 型变化态势。在现阶段中国财政收入增速逐步下降以及财政收入绝对规模增长有限的既定事实下,很显然,政策主导型调结构模式情景下必然会造成财政支出长期大于财政收入的财政困局现象,而市场主导型调结构模式情景下短期内也会产生财政支出大于财政收入的财政压力。从长期来看,一方面,市场主导型调结构模式会减少政府刺激经济增长的投资支出,减少政府对微观经济部门不合理的财政补贴支出;另一方面,由于市场活力的释放会逐步激发微观经济的创新创业活力,造成“拉弗曲线”效应式的税基扩张以及财政收入的可持续增加,从而在一定程度上可能会避免财政困局现象的发生。

在中国经济新常态的特定发展阶段,在存在多重宏观调控目标的强制性约束条件下,政策主导型调结构模式必将导致财政支出长期大于财政收入局面的出现,进而导致财政困局出现。其中的逻辑是:

——“调结构”宏观调控目标会造成财政支出的大幅度增加。如果中国各级政府复制和延续以往惯用的政策刺激和政府投资拉动型调结构模式,则要求中国各级政府加大实施各种类型的财政补贴和扶持计划的力度,来促进传统产业的转型升级以及新兴战略产业的发展,这显然会加大中国各级政府在“调结构”宏观调控目标方面的财政支出。

——“稳增长”、“保就业”宏观调控目标会造成财政支出的大幅度增加。在政策主导型调结构模式的背景下,中国经济增速的持续下行,很有可能会对中国的经济和社会安全底线造成严重冲击,特别是对中国的就业安全底线造成冲击性的负面影响。而且,在经济下行的情形下,很难通过激发民营经济部门的投资来实现“稳增长”的宏观调控目标,这就迫使政府主动采取不对民营部门投资产出挤出效应且具有公共性质的基础设施的投资策略,来实现“保就业”的社会安全托底政策目标,这显然会加大中国各级政府在实现“稳增长”和“保就业”宏观调控目标方面的财政支出。

——“防风险”宏观调控目标会造成财政支出的大幅度增加。中国经济当前面临两大方面的风险,其一是规模庞大且快速扩张的各级地方政府债务风险和各种政府的隐性与或有债务风险及其带来的银行体系风险,其二是房地产泡沫破灭可能带来的金融风险。并且这二者之间存在密切的内在联系,加大系统性解决的难度。“调结构”所带来大改革大调整格局,以及对利益集团阻力的防范和破解需求,在短期内可能会加剧这些风险爆发的概率,需要中央政府做好利用财政资金来缓解乃至化解这些风险的“防风险”战略准备。特别是在政策主导型调结构模式的背景下,这会导致各级政府的财政支出长期性的大幅度刚性增加。

——“促民生”宏观调控目标会造成财政支出非常大幅度的增加。中国经济的发展到了满足人民群众对民生需求全面提升的特定阶段,而各类民生项目本身就具有公共产品特性,必须依赖政府投资为主的建设方式来实现,这就倒逼各级政府必须持续加大对民生

需求的财政支出。而且,中国各级政府以往偏好于 GDP 增长的发展模式,导致对民生工程长期投资不足与历史欠账,这也需要各级政府加大财政支出来加以弥补。

——“促创新”、“促创业”宏观调控目标会造成财政支出一定程度的增加。为了切实有效地加快中国经济的转型升级,促使中国经济新常态背景下经济可持续增长目标的顺利实现,中国需要全面推进“大众创业、万众创新”格局的形成。这就需要中国各级政府适当加大财政资金扶持,来实现“促创新”、“促创业”宏观调控目标,这一定程度上会加大财政支出。

对比来看,在中国经济呈现新常态的特定阶段,且在存在多重宏观调控目标的强制性约束条件下,市场主导型调结构模式应会造成财政支出出现小幅度增加甚至先增加后减少局面的出现,这其中的逻辑是:

——“调结构”宏观调控目标造成财政支出的减少。与政府政策主导型调结构的思路所不同,市场主导型调结构思路主要是依靠全面通过各项市场化改革和政府干预微观经济权力的收缩和合理界定,来激发微观经济提升自主创新能力,壮大微观经济部门转型升级的内生动力。具体就是通过取消和下放一批行政审批事项、制定市场准入负面清单、大幅缩减政府核准投资项目范围和下放核准权限以及大幅缩减政府定价种类和项目等一系列行为,来激活民间部门的投资和创新动力,而不是依赖政府投资拉动和刺激,从而促进政府“调结构”宏观调控目标的实现。这种情形下,各级政府“调结构”的宏观调控目标会出现财政支出逐步减少的局面。

——“稳增长”、“保就业”、“防风险”宏观调控目标,会造成财政支出先较大幅度增加然后逐步减少的局面。一方面,正如我们前面所分析的,市场主导型调结构模式所蕴含的大改革、大调整的“大破大立”格局,在短期内可能会激发中国各种风险的不可控乃至爆发,还可能会导致来源于利益集团的巨大阻力以及对经济社会安全的破坏性风险,从而对“保就业”的社会安全托底目标造成严重冲击,为了应对这些可能的短期风险,就会迫使各级政府更大程度地通过加大基础设施等重大工程项目投资等财政支出,来实现“稳增长”和“保就业”的宏观调控目标。从而造成短期内各级政府财政支出的大幅度增加。另一方面,从长期来看,中国经济当前所面临的各种风险以及经济潜在增长率的超预期下滑,很大程度上是由于政府过度且不合理干预微观经济所造成的,是市场特别是要素市场发生各种扭曲行为的结果,因此,市场主导型调结构思路由于会在中长期纠正这些结构型扭曲,矫正各种风险的产生机制,释放经济发展的市场活力,导致“稳增长”和“保就业”问题和风险的降低,最终造成这方面的财政支出的逐步减少。同时,市场化改革的全面推进将会对各种利益集团产生遏制和消除作用,从根本上化解为了应对利益集团阻力风险带来的财政支出压力。而且,市场主导的调结构思路下,基础设施和公用事业等领域也是依靠政府和社会资本合作投资的“政府+市场”结合建设模式,这也会一定程度上减少政府的财政支出。

——“促民生”宏观调控目标会造成财政支出非常大幅度的增加。无论是在政策主导

型调结构模式,还是在市场主导型调结构模式下,中国进入由偏重 GDP 增长转向 GDP 增长和满足民生需求并重的特定发展阶段,“促民生”宏观调控目标同样会造成财政支出非常大幅度的增加。

——“促创新”、“促创业”宏观调控目标会造成财政支出较小幅度的增加。一方面,中国经济新常态下,则要求政府需要通过一定的财政扶持和引导资金,激发“大众创业、万众创新”局面的形成。而且,需要政府对促进“大众创业、万众创新”局面形成所需求的各项公共信息平台 and 公共资源,加大财政资金的建设投入。另一方面,市场主导型调结构模式下政府对“大众创业、万众创新”局面形成的财政刺激资金的运用,主要是采用“政府+市场”的结合方式,而不是单纯依靠政府财政资金投入来实现。因此,其对财政支出的需求,应该小于政府政策主导型调结构模式下的财政支出需求。

表 1 多重目标下不同结构调整模式对财政支出需求的差异性分析

多重经济发展目标	政策主导型结构调整模式	市场主导型结构调整模式
	财政支出	财政支出
调结构	大幅度增加	减少
稳增长	大幅度增加	先较大幅度增加后逐步减少
保就业	增加	先较大幅度增加后逐步减少
促民生	非常大幅度增加	非常大幅度增加
防风险	大幅度增加	先较大幅度增加后逐步减少
促创新	增加	小幅度增加
促创业	增加	小幅度增加
总量预计	大幅度增加	小幅度增加或先增加后减少

三、财政困境将对中国调结构战略目标造成极为重要的制约效应

(一)财政收入增速下降与财政支出的不对称效应所导致的财政困境将成为常态,将对未来一段时期内财政政策的实施空间和调控方式造成重大挑战。

第一,从财政收入角度来看,中国经济新常态的基本特征决定了中国财政收入增速拐点式下滑的既定态势。这具体表现为:首先,实行分税制改革以来,财政收入从 1993 年的 4349 亿元上升到 2014 年的 140350 亿元,年均增长率达到 18.3%。但是,2013 年以来,财政收入增速出现了拐点式下滑态势。2014 年财政收入增长率为 8.6%,年度增速创 23 年来最低。这可能表明中国财政收入增速下滑,财政收入增速远超 GDP 增速的不对称时代的结束与 GDP 增速持平拐点的到来,预示着财政收入压力的长期化以及可能面临的财

政困境。其次,以“调结构”和“创新驱动发展战略”为主线的经济转型升级进程中,实体经济特别是制造业企业、小微企业、创新创业企业的全面减税、结构性减税所带来的财政收入下降的局面,会进一步加大财政困境风险。最后,财政收入相当部分依赖于土地财政收入,而随着全国整体层面房地产价格持续上升转向稳定或下降的重要拐点的到来,必然造成房地产价格和地方土地财政收入的大幅度下降,将造成部分地区乃至三四线城市的地方政府普遍出现财政收入大幅度下降的局面。

第二,当前财政支出,既面临“稳增长、保就业”的刚性需求压力,也面临“促民生”带来的支出持续加大的挑战。同时,也面临“大创新、大创业”局面形成造成的财政扶持激励资金支出需求的提升,以及“防通缩”、“控风险”蕴含的突发性需求增加大压力。具体来看:首先,中国经济发展过程中坚持的“稳增长、保就业”的社会目标,在中国经济下行压力持续加大时,必须通过政府投资一批重大基础设施建设项目以及加大保障房建设等重大项目,来实现社会稳定目标;其次,为了满足人民群众持续提升的各项民生需求以及在经济发展新常态下实现社会保障政策托底,需在“促民生”方面较大幅度地、持续地增加财政支出;再次,中国在经济新常态条件下,既面临促进新兴产业发展、加大企业创新能力提升、激发全社会创业的财政支持力度的加大和支持方式的重大转变,又面临“调结构”的大改革、大调整过程中应对突发性风险的突发性财政支出需求;最后,目前在中国地方债务规模或超 30 万亿元的情形下,特别是在相当比例的二三四线城市的地方政府依靠土地财政收入偿还地方债务的链条可能出现大范围断裂的情况下,部分地区出现财务困境的风险不可忽略。

(二)中国各级政府现行的政策支配型财政支出思路,将进一步对经济结构的转型升级造成显著性障碍。

现阶段,中国各级政府针对经济结构调整以及促进企业创新能力提升的规模快速扩张的各种财政支持方式,在一定程度上起到了扭曲经济结构转型升级和抑制企业自主创新能力提升的作用效应。而且,政府对运用财政资金来直接干预和扶持企业以及新兴产业发展的固有模式,也是使得中国各级政府财政支出压力进一步固化和加大。

首先,中国各级政府惯常使用的以奖励、贷款贴息和无偿资助等财政资金扶持资助形式,来激发企业创新研发活动和激励企业专利申请活动的做法,本质上还是体现了政府政策主导的思路和逻辑。事实上,这些政府政策主导型的财政资金扶持,出现了各种类型的普遍性的扭曲性问题,比如,地方政府官员和企业合谋来骗取中央资助企业创新研发的资金,以及企业弄虚作假套取各级政府创新补贴资金的现象,甚至还出现了专门和企业勾结合谋骗取政府创新补贴资金的专业化公司。此外,政府政策主导型的创新补贴政策以及新兴产业扶持资金,并不能真正甄别和筛选出具有市场前景的创新项目和新兴产业,相反很大程度上加剧了在位创新企业的垄断势力,既阻碍了新的创新企业的兴起,又对在位创新垄断企业的自身研发投入形成了挤出效应和替代效应,不利于创新的可持续性以及创新对全社会溢出效应的发挥。

其次,中国各级政府出于促使 GDP 增长而普遍采用的“促增长、稳增长、保增长”政府补贴扶持资金,是导致中国部分行业普遍出现产能过剩现象,削弱经济结构调整内生动力的主要因素之一。事实上,那些资本投入强度高、能够在官员任期内带来 GDP 规模快速扩张的、且通常是资源型行业或重化工行业的企业,往往更容易获得政府扶持资金和各项优惠政策的青睐。

最后,中国各级政府现行的政策支配型的财政支出思路,一定程度上造成了国进民退,滋生了大量的寻租腐败活动。一方面,中国的现实情况是国有企业比民营企业获得了更多的政府补贴和优惠政策以及银行低成本资金支持,客观上造成了国有企业相对于民营企业的垄断性的、行政性的竞争优势以及特定环节、特定形式的“国进民退”,进而产生对民营部门投资的挤出效应以及对全社会生产效率增长的“拖累效应”,削弱了中国经济的潜在增长率。

(三) 经济持续下行和通缩风险概率的加大,稳增长和调结构目标之间冲突性的加剧,可能会进一步固化与扩大现行财政政策对经济结构的扭曲效应。

在中国经济当前可能出现通货紧缩风险的情形下,短期内稳增长和调结构平衡的内在矛盾已经凸现,这具体表现在:一方面,从当前稳增长和调结构的平衡关系来看,就是要依靠“精心谋划用好中国经济的巨大韧性、潜力和回旋余地,依靠促改革调结构,坚持不懈推动经济发展提质增效升级,努力做到调速不减势、量增质更优”。然而,一旦经济持续下行导致通货紧缩真实发生,中国经济巨大韧性、潜力和回旋余地将会受到极大的制约,导致通过调结构来实现稳增长目标的失效;另一方面,为了积极预防或解决通货紧缩难题,可能会倒逼各级政府按照惯性思路,出台以大规模政府投资刺激计划为主的全面抗通缩政策措施。这会进一步加大财政困境发生的概率与风险,进而对中国调整经济结构的目标造成干扰效应甚至负向冲击效应,甚至固化和扭曲原有的经济结构。

不容忽视的是,通缩风险下中国经济结构的扭曲可能会进一步的加剧调结构的政策复杂性和难度。第一,通货紧缩导致实体经济进一步萎缩,造成大批民营性质“僵尸工厂”的集中倒闭破产;第二,通缩风险下大批制造业企业倒闭破产的集中爆发,将造成第二产业比重被动的下降和第三产业比重被动的上升,这种被动式变化格局背后反映的是中国制造业发展和国际竞争力整体发生弱化的事实,如果第二产业的发展出现持续弱化的现象,依附于第二产业的第三产业的发展终究会滞后性地出现下滑和弱化的态势;第三,通缩压力与风险下,随着中国大批“僵尸工厂”的倒闭破产以及第三产业延迟性下滑现象的发生,中国的就业安全底线可能会在今后某个时点受到根本性的冲击,从而从根本上增大调结构的难度和复杂性。

(四) 财政困境的新常态将会极大制约中国调结构的路径选择空间。

综合以上分析,可以看出,如果仍然延续以往的政府政策主导型调结构的发展与调控思路,中国未来一段时期内出现财政困境的概率极大。即便中国的结构调整思路逐步由政府政策主导型的调控思路向市场主导型的调控思路全面转变,中国未来一段时期内出

现财政困境的概率仍然相当大。当前,中国正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”的经济“新常态”阶段,这就意味着现阶段中国经济调控的目标必然是多重性的,既包括“调结构”、“促创业”、“促创新”的经济发展目标,也包括“稳增长”、“保就业”的社会底线管理目标,同时也包括“促民生”的社会发展目标以及“防风险”的应对社会突发事件目标,而且,这些多重宏观经济调控目标之间存在着突出的相互矛盾和冲突,难以通过构建一个统一的政策框架来加以解决。因此,要高度重视现阶段财政困境的新常态对中国调结构的路径选择空间所造成的影响。

四、财政困境下财政政策促进经济结构调整思路的突破与重构

当前中国正处在多重矛盾叠加,宏观调控难度加大的特定时期。在当前中国经济增速放缓的特定阶段,经济发展主要存在结构性问题,大规模经济刺激的负面效应已经无法承受。因此,必须利用结构性改革破解结构性矛盾,通过全面的市场化改革提高经济效率。而要加大结构调整与改革力度,就需要通过财政政策发力,继续创新宏观调控思路和方式,对中国既有的财政政策框架进行全面的改革与创新。

(一)不同的经济结构调整路径对中国当前财政困境产生的差异性影响。

从短期来看,由于中国正处于多重矛盾集中爆发的关键时期,这造成和决定了宏观调控目标的多重性和复杂性。中国即便全面推进由政策主导型调结构思路向市场主导型调结构思路的转变,短期内并不会缓解可能的财政支出刚性需求导致的财政困境,甚至导致财政支出刚性需求压力加大,带来财政困境的短期加剧效应。然而,在中国全面实施市场主导型调结构的发展思路下,由于政府更多地通过市场化改革手段和途径,而不是再依赖政府政策和大范围的运用财政资金来促进经济结构的转型升级,因此,长期来看,“调结构”方面的刚性财政支出将呈现逐步下降的基本态势,这将从根本上逐步缓解乃至最终解决当前发展模式下财政困境的难题。此外,需要着重关注的一个问题是,市场主导型的调结构思路所蕴含的大改革、大调整格局,很有可能短期内会造成经济和社会风险的集中爆发,这很有可能就使得“稳增长、保就业、防风险”的宏观调控目标下财政支出刚性需求的短时间内急剧加大。但是,这种短期财政支出增长,必将伴随中国全面的改革而逐步减少。此外,市场主导型调结构发展模式节约出来的财政支出,将会转移到“促民生”以及“促创新、促创业”方面,从而在中国财政收入小幅度增长的新常态条件下,实现多重宏观调控目标和维持经济可持续增长之间的长期平衡。

(二)多重约束目标与财政困境双重背景下财政政策和结构调整内在关系的重新定位。

我们认为,现阶段在多重约束目标和财政困境的双重背景下,中国现行的财政政策和结构调整之间的内在关系需要重新定位。财政政策的定位应全面转向“调结构”和“稳增长”之间的有机平衡。重点放在“调结构”方面,兼顾“稳增长”和“保就业”的社会托底政策

要求。一方面，“稳增长”与“调结构”并不是相互对立或排斥的关系，二者是“你中有我、我中有你”的相互包容与相互促进的关系。“稳增长”是 2015 年及以后的短期战略目标，是通过全面推进“调结构”来对既有扭曲的经济结构实施全面改革，而不是重复政府大规模投资拉动以及提供各种优惠政策实施的经济刺激增长模式。另一方面，无论是从短期还是中长期来看，“调结构”是实现“稳增长”的核心手段和方式，也是建立中国经济可持续增长长效机制的必由之路，就是通过对经济结构中各种扭曲性因素的消除，激发市场机制活力，重塑和壮大经济潜在增长的内生动力。

中国当前在多重约束目标和财政困境的双重背景下，处理好财政政策与调结构的内在关系，还必须密切关注以下内外约束条件：第一，就业安全的底线防范与管理要求，实质上决定了财政政策与调结构的平衡结构与策略空间；第二，兼顾“稳增长、促就业”的财政政策所创造的宏观经济环境稳定程度，一定程度上决定了调结构的实施空间；第三，调结构所需的全面改革的实施带来的短期内宏观经济的波动乃至下行风险，需要“促民生”“防风险”财政政策来加以托底、保障与纠正；第四，解决增长压力下财政政策和结构调整之间内在关系定位的难题，需要多种政策组合框架的突破性思维。就是财政政策的改革与重构，需要与金融改革政策、产业政策等多种政策创新组合的密切配合。

（三）市场主导型的经济结构调整思路是破解中国中长期财政困境的最优路径。

依据以上分析可以发现，中国经济进入“新常态”的发展阶段中，面临着具有矛盾和冲突的多重宏观调控目标以及未来可能出现的财政困境的双重背景，如何协调解决财政政策和结构调整之间的相互关系，充分利用积极财政政策促进中国经济结构转型升级的传导机制，重塑中国经济增长的新内生动力，关键在于从根本上理解和推进以市场主导型调结构为主改革的重要性，这对维持中国经济可持续增长具有不可替代价值。事实上，在中国全面推进以市场主导型调结构思路为主的改革，不仅仅符合现阶段我国经济发展模式的根本架构，也是促进财政体系调整与重构的重要基石，而且也是有效发挥积极财政政策对中国经济结构转型升级促进作用的核心渠道，更是科学破解中国中长期财政困境的最优路径。