

结构性改革、扩大内需与 财税政策的互动机制*

——一项由理论迈向实践的中国式探索

何代欣

【提要】基于多因素影响的宏观动态分析框架,本研究利用财政乘数理论、收入分配结构理论、居民微观消费理论和政府收入与支出理论的最新进展,提出了一并化解当前中国经济面临的周期性和结构性问题的行动策略。本文认为,应尽力扩大财政乘数在稳增长、调结构中的杠杆作用;全面构筑调节国民收入分配格局的宏观调控新思路;准确把握促进居民增收与消费升级的财税政策作用机制;精细化运用财政收支工具扩大总需求和实现供需平衡。

【关键词】 财税政策 结构性改革 稳增长 扩大内需 供需平衡

〔中图分类号〕F812.0 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2016)05-0068-08

结构性改革作为中国经济迈向中高端的突破口,正愈发期待有效的理论指引与实践探索。眼下,无论是供给侧还是需求端,扩大内需特别是扩大有效需求的任务均十分繁重。厘清财税政策作用机制,将有助于突破发展转型中的诸多困境。

一、稳增长、调结构下的 财税政策定位

(一) 积极财税政策亟需兼顾稳增长与调结构

经济新常态下的中国财政政策被寄予更多期待。与1998年和2008年两轮“积极的财政政策”相比,酝酿中的积极财政政策,将有更多

的施展空间,也将发挥更大的作用。同时,有些新的问题需要预先探讨。

首先,如何发挥稳增长过程中的财政政策作用。根据以往的经验来看,直接投资进而扩大总需求函数,是抑制经济下滑、稳定经济增长的主要做法。但就目前而言,依靠大规模公共建设投资拉动经济增长的发挥空间已经很小。

* 本文是国家自然科学基金青年科学基金项目“财力上移弱化地方政府借款约束的理论机制、趋势预测及体制优化策略”(71603273)、人社部留学人员科技活动择优资助项目“大国财政转型:中国供给侧结构性改革下的财税政策”的阶段成果。

感谢匿名审稿人对文章提出的宝贵修改意见,当然文责自负。

在产能过剩背景下，如果一味扩大公共投资，只会延迟转型并进一步恶化财政基本面。

其次，如何发挥调结构过程中的财政政策作用。从大多数国家的经验看，财政政策在经济转型过程中发挥了不可替代的正面作用。以美国 20 世纪 80 年代的财政政策为例，作为新公共管理运动的前身，美国财政转型带动了经济转型。美国新经济结构的形成，与财政体制、收支结构和税制结构的变迁高度相关。

再次，如何将建立现代财政制度即财政本身的改革与经济转型紧密衔接。目标中的现代财政制度包含现代化的预算管理体系、收入体系、支出体系及赤字与债务管理体系。事实上，中国经济发展的历程从未脱离财税改革历程。具体而言，目前中国地方政府面临的债务压力、以及中央财政是否继续扩大财政赤字等，都是在稳增长、调结构当中亟待周密研究并谨慎行事的环节。

（二）立足宏观调控基本规律的财税政策定位

财税政策和货币政策始终是中国宏观调控中第一层面的政策工具。^① 经济新常态下的宏观调控力求精细化和科学性。^② 基于上述两方面的理解，立足宏观调控基本规律的财税政策定位十分关键。

其一，如何调节居民收入占国民收入比重下降的问题。根据白重恩和钱震杰的测算，^③ 居民部门在全国可支配收入中的占比 1996 年达到最高，此后逐年降低，截至 2005 年共下降了 12.72 个百分点。在初次分配阶段，只有居民部门占比下降了，而企业和政府部门占比均有所上升，前者下降 10.71 个百分点，后两者则分别上升了 7.49 和 3.21 个百分点；在再分配阶段，居民和企业部门占比均有所下降，分别下降了 2.01 和 1.16 个百分点，但政府部门占比上升了 3.17 个百分点。

其二，如何把握财政政策中直接调控与间接调控的关系。直接调控是中国财政政策的操作习惯，我们也更有实践经验。但是现阶段，

直接调控特别是直接支出或者投资面临一些具体问题。间接调控的方式方法或许更有利于保持政策中性，为经济积攒内生动力，也为政策留下后手。

其三，如何把握财政政策的力度与节奏。财政政策的科学性体现在其定量特征。全面兜底的社会保障体系，下一步该如何随财政实力增强而提升；设想中的全面减税计划，该如何调整主要税种的税率高低；分步实施个人所得税综合与分类改革、资源税从价计征改革等，应该在什么时机、以什么样的方式推进，都是需要评估的内容。

其四，如何实现财政政策与货币政策的协调。经济新常态呼唤复合型的改革。“价税财”联动是解决政策调控单兵突破、能力薄弱的综合性办法。面对人民币汇率国际化和利率市场化的大背景，财政政策不得不考虑更多的相关因素。比如，一方面，财政支出面对物价变动时，不确定性增加；另一方面，财政收入面对货币政策变动时，可持续增长受到挑战。

（三）基于微观行为主体的财税政策定位

如果财税政策忽视微观主体的反应，那么就难以达成预期效果。实际上，对于一些逐步推进的增支或者减税计划，其实施过程中的效果反馈将有助于提升政策绩效并削减后续开支。当然，在判断微观主体行为时，有一些基础性的关键问题有待解答。

第一，为什么说居民收入分配差距扩大影响到了消费。理论上，市场经济中的收入分配差距是经济运行的自然结果，适当的收入差距有利于竞争环境的形成和不同消费结构的形

^① 高培勇：《由适应市场经济体制到匹配国家治理体系——关于新一轮财税体制改革基本取向的讨论》，《财贸经济》2014 年第 3 期。

^② 李克强：《宏观调控政策工具箱的工具充足》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2015-09/10/content_2928373.htm

^③ 白重恩、钱震杰：《谁在挤占居民的收入——中国国民收入分配格局分析》，《中国社会科学》2009 年第 5 期。

成。但是，收入分配差距过大会令全社会边际消费倾向产生微妙变化，表现为边际消费倾向减弱、消费升级趋缓。

第二，怎样利用财政政策改善收入分配。一般认为，基于国民经济收入循环的众多收入理论，能够从不同角度解释收入分配问题。但在开放经济环境下，收入与消费受到更多因素影响。若处理不好内需和外需、投资与消费的关系，有可能造成收入分配不均。找准居民收入分配差距扩大的成因，才能利用财税工具有效施政。

（四）调节供需失衡的财税政策定位

中国经济供需失衡问题，在不同时期表现出不同形态。最近20年，中国市场迅速从卖方市场转入买方市场。中国在消除供给短缺和消除产能过剩之间切换如此之快，使得我们的政策特别是财税政策有些应接不暇。内需不足、扩大内需、供给过剩，如此循环使得供需失衡成了常态，而相对平衡成了非常态。理论上，财税政策作为调节经济的主要手段，往往需要逆周期而行，以使经济发展尽可能平稳。但现实中，供需失衡与财税政策之间的关系并不是那么匹配，有两个问题需要注意。

第一，中国财税政策逆周期调节的初衷往往换作了事实上的顺周期调节。大量事实表明，我们试图构建一套经济下行时增支和减税的措施，托底经济运行；还试图构建一套经济过热时减支和增税的办法，降低经济热度。但这些努力并不太成功。无论是整个税制结构还是分级财政支出体系的缘故，从以往的调控历史来看，经济高速发展时期的降温效果不明显，经济增速减缓时期的加热效果不突出。

第二，供需失衡的反复循环与财税政策的干预存在显著关联。^① 长期来看，中国经济的内需不足与产能过剩，直观上是经济周期的结果，但在深层次上很可能是财税政策工具的不当干预。不少政策有可能是在经济本可以自己恢复的情况下匆忙介入的，还有可能是现行财税制度体系内在强化了供需失衡。

二、扩大内需的财税政策作用机制：理论解释

（一）财政乘数理论：供给侧与需求端的不同理解

经典的扩大内需理论源自凯恩斯主义的需求管理，但供给管理依然会在一些关键时点和环节发挥应有作用。财政乘数是扩大内需的一个指标性依据，对其理解大致可以划分为两个阶段，每个阶段的进展都对思考中国财税政策具有重要意义。

第一，传统的财政乘数理论认为，增支有助于扩大总需求。当市场中的经济人吝啬消费和谨慎投资时，政府应该站出来维持经济活力，推动IS-LM曲线向上移动至少是保持在可接受的水平。财政乘数是否大于1被作为检验财政政策是否有效的简单易行标准。这是中国前两次（1998年与2008年）面临经济压力后，制定调控政策时的主要理论依据。

第二，新凯恩斯主义学派和新古典综合学派对一些问题存有分歧，但实际上却都在为财政乘数扩大内需做着注释。新凯恩斯主义学派强调财政乘数的动态特征，研究者们^{②③}的大致的结论是，财政乘数效应是一个多方影响的结

① 吕冰洋：《财政扩张与供需失衡：孰为因？孰为果？》，《经济研究》2011年第3期。

② Gali J, López-Salido J D and Vallés J, Understanding the Effects of Government Spending on Consumption. *Journal of the European Economic Association*, Vol 5 (1), 2007, pp 227-270; Monacelli T and Perotti R, Fiscal Policy, Wealth Effects and Markups. *CEPR Discussion Papers*, 2008.

③ Aiyagari S R, Christiano L J and Eichenbaum M, The Output, Employment, and Interest Rate Effects of Government Consumption. *Journal of Monetary Economics*, Vol 30 (1), 1992, pp 73-86; Baxter M and King R G, Fiscal Policy in General Equilibrium. *American Economic Review*, Vol 83 (3), 1993, pp 315-334; Burnside C, Eichenbaum M and Fisher J D M, Fiscal Shocks and Their Consequences. *Journal of Economic Theory*, Vol 115 (1), 2004, pp 89-117; Ramey V A and Shapiro M D, Displaced Capital. *University of California at San Diego Economics Working Paper*, 1998.

果，纵向经济周期的影响不可忽视，横向经济部门的变化也要考虑。此外，利率弹性^①和工资弹性^②也是需要密切关注的内容，前者决定了资本供给，后者决定了劳动力供给。新古典综合学派的关注范围要更广泛一些，他们大致扮演给财政乘数找“毛病”的角色，也更多强调时下流行的供给侧改革。他们几乎同时发现，^③直接作用于总需求的政策完全有可能被行为人预先察觉。这种预见会改变行为人的行为方式，调控政策会大打折扣甚至根本不起作用。长期来看，要么调控政策不被预先察觉，要么供给侧发力，才能带来预期效果。

（二）收入分配结构理论：基于国民经济收入循环的分析

关于收入分配问题的几个比较有影响的学说，大体呈现为基于国民收入循环的收入分配结构分析。凯恩斯主义强调做大蛋糕的重要性——可支配收入不足导致需求不足，但经济下行时期增长乏力，只能靠调节收入分配扩大有效需求，而这是市场机制做不到的，有赖于政府干预。^④新剑桥学派在收入分配理论上的贡献，在于其发现资本有先天占据增量财富的优势。如果把经济增长简单划分为现实中的利润（资本所得）和工资（劳动所得），那么很容易发现经典市场经济中的资本优势诱发了分配不均。这也是一切资源错配和市场失序的根源。^⑤福利经济学大致认为，实现收入分配的均等化有利于提高货币的边际使用效用，扩大社会总需求。这种总需求扩大是社会总效用函数扩大的基础，以此实现福利优化直至最优。

当然，最为著名，也是对今天的收入分配研究影响最大的是西蒙·库兹涅茨提出的收入分配倒U型曲线。库兹涅茨认为，观测现实中的收入分配规律是探讨收入分配理论的重要基础。其研究运用长时期的收入分配及经济增长数据，模拟出了数十个国家的收入分配演化轨迹，发现大多数国家的收入分配状况呈现出先恶化再改善的情况。后来的很多学者针对库兹涅茨的倒U型曲线发表了自己的意见——有观

点认为，收入分配倒U型曲线不是任何国家都可以跨越的，如果经济增长戛然而止，中低收入陷阱马上就会到来，收入分配差距不会自动弥合；还有观点认为，收入分配倒U型曲线的产生过程受到本国政府和外部经济的影响，并不一定是收入分配自发形成的结果。

（三）居民消费微观理论：收入假说与边际消费倾向

扩大内需的关键在于扩大居民消费，而决定居民消费的内在因素和作用机理有必要深入发掘。主流研究认为，收入与消费之间存在密不可分的高度关联。其中，收入假说和边际消费倾向是两大核心问题。凯恩斯的“绝对收入假说”对收入与消费的当期对应关系进行了系统探讨，认为增加收入是增加消费的前提。而更为重要的是，凯恩斯贡献了边际消费倾向递减这个概念。^⑥他发现，虽然美国GDP水平在1869~1938年间，从93亿美元升至720亿美元，同期的人均GDP也增长了7倍多，但居民消费水平与收入之比始终维持在0.84~0.89之间。

-
- ① Woodford M, Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier. *American Economic Journal Macroeconomics*, Vol 3 (1), 2010, pp 1-35; Martin E J and Rebelo S, When Is the Government Spending Multiplier Large. *Journal of Political Economy*, Vol 119 (1), 2011, pp 78-121.
- ② Davis S J, Faberman R J and Haltiwanger J C, The Establishment-Level Behavior of Vacancies and Hiring. *Quarterly Journal of Economics*, Vol 128 (2), 2010, pp 581-622.
- ③ Lucas R E, An Equilibrium Model of the Business Cycle. *Journal of Political Economy*, Vol 83 (6), 1975, pp 1113-1144; Sargent T J and Wallace N, Rational Expectations, the Optimal Money Supply Instrument and the Optimal Money Supply Rule. *Journal of Political Economy*, Vol 83 (2), 1975, pp 241-254.
- ④ Keynes J M, The General Theory of Employment, Interest, and Money. *Foreign Affairs*, Vol 51 (6), 1936, pp 28-36.
- ⑤ Chrystal K A, The “New Cambridge” Aggregate Expenditure Function: The Emperor’s Old Clothes?. *Journal of Monetary Economics*, Vol 7 (3), 1981, pp 395-402.
- ⑥ Hansen A H, Monetary Theory and Fiscal Policy. *Economics Handbook*, 1949.

Duesenberry 沿着凯恩斯的思路提出了“相对收入假说”以补充说明收入与消费的关系,^①同时对边际消费倾向递减理论提出了一些质疑。他的观察发现,促成人们消费决策的影响是复杂的。消费活动存在“由俭入奢易、由奢入俭难”的“齿轮效应”和“示范效应”,既有的消费习惯会导致收入下降过程中消费水平不降低,此为“齿轮效应”;既有的消费习惯还会受到周边人群的消费影响,自己收入变动不完全决定消费决策,此为“示范效应”。

随着时间因素开始进入到收入与消费的研究视野,Modigliani 提出了基于家庭财务视角的“生命周期假说”。^②他将收入与消费放置在整个家庭和个人的生命周期之中,认为人们的理性决策不仅考虑当期还考虑未来。因此,边际消费倾向是变动的。他还指出,高收入阶层的财富占有量远高于其消费水平,遗赠给后代成为必然,这会拉低社会边际消费倾向,进而影响总需求。从这个角度看,遗产税是一项扩大社会总需求函数的财税工具。弗里德曼提出的“持续收入假说”把收入的可持续性看得很重,他认为只有持续收入才能带来稳定消费,收入持续增加带来扩大内需。他不赞成短期的扩张性政策,因为在收入波动情况下,人们对待短期增收,很可能是选择储蓄而非消费。霍尔对“持续收入假说”和“生命周期假说”进行的检验发现,人们倾向于对收入和消费进行不断调整,这种调整往往基于对未来收入信息的搜集和理解。由于信息是随机产生的,他的假说也被命名为“随机游走假说”。^③

“预防性收入假说”和“流动性约束假说”也颇具代表性。Leland 猜测未来的不确定导致人们更多选择储蓄而非消费,这在大多数东亚国家的成长阶段得以验证。^④然而,2015年诺贝尔经济学奖得主——Deaton 与其合作者 Campbell^⑤发现上述“预防性收入假说”解释力有限,特别是不能说明以美国为代表的现象。美国在发达国家中社会保障水平偏低,但人们的消费率相对较高,占有财产却很少。Zeldes

回答了这一问题,认为人们的消费率降低在很大程度上源自短期可支配收入不足(两个月为限),理性的做法是去获得消费信贷、熨平消费。现实中,人们获取消费贷款的诉求一定能实现或者完全满足消费所需,此称之为“流动性约束”。^⑥

(四) 政府收入与公共支出理论: 总量扩大与供需平衡的兼顾

重拾财税政策工具的世界各国,开始强化政府收入活动与公共支出行为对经济增长的刺激作用。不同的是,近些年的刺激政策开始关注供需平衡的问题。事实上,上世纪70年代以后,大多数国家开始放弃财税政策作为宏观调控的工具。一方面,货币政策的精确性在某些时候确实高于财税政策;另一方面,财政收入增速趋缓和支出刚性增强,制约了财税政策能力的发挥。但2009年以后,以美国为代表的各国,将纾解财政困难并发挥财税政策作用提到了一个比较高的位置。与以往财税政策刺激经济的方式相比,眼下的财税政策着眼于稳定经济增长,更加注重实现供需平衡。

部分新近研究佐证了上述判断。Mian 和 Sufi 认为总需求的低效是动用财政刺激政策的主要原因。自2009年始,美国由于房贷破产引起的消费下降受到了财政补贴政策的兜底,补

① Duesenberry J S, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. Cambridge: Harvard University Press, 1949.

② Modigliani F, The Role of Intergenerational Transfers and Life Cycle Saving in the Accumulation of Wealth. *Journal of Economic Perspectives*, Vol 2 (2), 1988, pp 15-40.

③ Hall R E, Stochastic Implications of Life Cycle-Permanent Income Hypothesis: Theory and Evidence. *Journal of Political Economy*, Vol 86 (6), 1978, pp 971-987.

④ Leland H E, Saving and Uncertainty: the Precautionary Demand for Saving. *Quarterly Journal of Economics*, Vol 82 (3), 1968, pp 127, 129-139.

⑤ Campbell J and Deaton A, Why is Consumption So Smooth. *Review of Economic Studies*, Vol 56 (3), 1989, pp 357-373.

⑥ Zeldes S P, Optimal Consumption with Stochastic Income: Deviations from Certainty Equivalence. *Quarterly Journal of Economics*, Vol 104 (2), 1989, pp 275-298.

贴汽车消费、以旧换新以及购房补贴等财税政策起到了扩张消费的作用。^① 这种重点领域的消费刺激计划，对国民经济支柱产业和主要消费品进行补贴，较之政府直接消费，有更好的微观刺激效果。另外，增加就业与可支配收入也是学者们关心的问题。Seim 和 Waldfoegel 观测了 2007~2009 年全球财政刺激计划的效果，从大多数国家的经验来看，解决经济衰退导致的失业，进而提升劳动者的可支配收入水平，是走出危机的主要成功之处。^② 扩大就业的一个很重要的内容，就是通过财政支出鼓励中小经营企业与个体经营者的发展，解除垄断的影响，此举对提升经济福利产出、避免财政支出损失有很大作用。

在全球范围内，财税政策在扩大总需求和实现供需平衡方面的成效也比较显著。Bianchi 和 Mendoza 将经济周期与借贷模型相结合，系统考察了财政干预政策影响经济福利的全局问题。该研究肯定了财政扩张的效应，也重视了债务危机对宏观经济的威胁，主张政府在动用财政杠杆撬动经济时“量入为出”，避免经济风险与财政风险之间的转换。^③ Bénétrix 和 Lane 对 2007~2009 年间全球范围内的财政状况与经济状况进行了分析，研究发现经济状况与财政状况在这段时间有密切关系。失业、信用破产加速了财政的恶化，恢复财政平衡与恢复经济的关键在于重新重视就业、个人与企业的资产管理，在微观上刺激经济比宏观上的随意投资更有效。^④ 近些年的很多研究也都发现，国际间财税政策对扩大内需、刺激经济影响显著。

三、一并化解周期性和结构性问题：探索性的机制设计

(一) 尽力扩大财政乘数在稳增长、调结构中的杠杆作用

科学化分离制约经济从中高速迈向中高端过程中的周期性因素和结构性因素，运用财税政策中熨平经济周期的工具，降低经济波动的影响；运用财政政策中引导结构转型的工具，

促进生产和消费全面升级。

第一，全面剖析中国经济面临的周期影响因素来源，对国内经济周期和世界经济周期的影响分类处置。1998 年和 2008 年两轮积极财政政策的经验值得总结，但教训也有待吸取。采取大水漫灌扩大总需求或者总供给，都不是眼下的最佳选择。促进有效投资和消费的形成，必须要对中国财政乘数效应进行有效估计。只有乘数效应大于 1 的政策预期，才有推进实施的必要。如有可能，还应区分地方财政乘数和中央财政乘数的不同效应。

第二，中国结构性改革的长期性，决定了财税政策调节的任务繁重。将结构性改革中的供给侧改革和需求端改革进行适当分离，有助于财税政策工具的精准介入。政策稳定性同样重要，改革要为经济微观主体树立稳定的政策预期，避免经济波动和政策变动的不确定形成多重冲击。结构性改革需要财税杠杆来撬动，财税政策既不能缺位、也不能越位。扩大政府购买公共服务和 PPP 项目推进是供给侧的新抓手，而推进社会福利改进与真正发挥市场在资源配置中的决定性作用更有必要长期坚持。

第三，发挥财税政策作用，不能忽视收支形势转变，要注意防控财政风险。过去五年，中国财政收入下行速度较快，而财政支出刚性却日益强化。财政风险防控的第一步是赤字，第二步是债务。中央财政将预算赤字锚定在 3%~5% 区间，有助于地方化解收支失衡风险。各方面关注的地方债，不仅限于地方政府债务评

① Mian A and Sufi A, The Great Recession: Lessons from Microeconomic Data, *American Economic Review*, Vol 100 (2), 2010, pp 51-56.

② Seim K and Waldfoegel J, Public Monopoly and Economic Efficiency: Evidence from the Pennsylvania Liquor Control Board's Entry Decisions, *American Economic Review*, Vol 103 (2), 2010, pp 831-862.

③ Bianchi, Javier and Mendoza, Enrique G., Overborrowing, Financial Crises and "Macro-Prudential" Taxes, *NBER Working Paper*, No. w16091, 2010.

④ Bénétrix A S and Lane P R, International Differences in Fiscal Policy During the Global Crisis, *Fiscal Studies*, Vol 36 (1), 2010, pp 1-27.

级工作，基于政府资产负债表的地方财政借贷极限测算也需要加快进行。严格遵守事权与支出责任相匹配的原则，确保新一轮积极财政政策不成为压垮地方财政的最后一根稻草。

(二) 全面构筑调节国民收入分配格局的宏观调控新思路

收入分配改革已步入调节国民收入分配格局的新阶段。这一时期，工作重点应集中在政府部门与居民部门之间收入分配的调整。居民间收入分配和政府、企业间收入分配问题亦需要重视。新常态背景下，调整国民收入分配格局既是宏观调控的目标之一，也是实现扩大内需等其他调控目标的前提。

第一，让利于民的宏观调控思路，将改变目前政府部门分配比重持续扩大趋势。新预算法的颁布与实施，为约束政府总支出规模奠定了基础。收入总量控制有利于国民收入分配格局在初次分配阶段向居民部门倾斜，支出总量控制有利于保证各级政府部门不透支未来社会财富。继续全力推进全口径预算管理体制的形成，将所有政府部门收支纳入可管控、可核查范围，为精细化的政府财务管理体系构建奠定基础。

第二，科学搭配财税政策，选择直接调控还是间接调控，既要考虑成本绩效，还要关注政策中性与可持续性。充分认识当前收入分配格局的历史成因，重新评估运用财税政策进行宏观调控的具体沟通成本、执行效率与完成绩效。避免大多数国家在宏观调控过程中的不足，尽可能发挥有限财政资金的功效。结合调整国民收入分配格局的目标，细致分析、梳理减税和增支的关键领域、实施进度和规模强度。注意保持政策中性、发挥市场力量，不以牺牲财政可持续性换取经济短期高速增长。

第三，把握居民收入分配的倒U型曲线规律，实施“价税财”联动的综合调控模式。扩大内需是消费升级的前提，居民增收更是扩大内需的前奏，增收是否能真正转化为福利增进需要组合拳。要维持物价总水平温和上涨，特别是进入老龄化社会后公共服务价格应尽快纳

入CPI统计范围。为了经济复苏，货币政策不能太紧。宽货币有利于财政增收，降低资金成本，化解地方债务风险。但需要注意，宽货币可能导致资产价格缩水和收入分配差距扩大，可以更多尝试面向中低收入人群的直接补贴。

(三) 准确把握促进居民增收与消费升级的财税政策作用机制

财税政策促进居民增收和消费升级的最主要办法是减税、民生支出和转移支付。目前看，这三类政策实施渠道并不通畅，效果亦有待检验。结合收入假说与边际消费倾向理论，我们亟需将具有普遍意义的财税政策作用机制转化为易于执行、成效显著的政策部署。

第一，全面构建面向全体居民的政策实施通道，解决转移支付到人和民生支出到户的“最后一公里”困难。调节收入分配差距是扩大内需的前提，初次分配的不平等需要再分配来调节。具体到个人和家庭的福利计划，我们已经有“城居保”和“新农合”等成功经验，但这些都是福利项目推进的结果。相对于成熟国家建成的民生支出渠道，我们的执行管道还比较狭窄，也不太稳定。为此，基于居民身份信息的社会保障号制度要尽早实现覆盖，才可能有更多的良政被输送到需要的地方。

第二，扩大民生支出的财税政策要注意评估政策绩效，及时调整使用范围和政策力度，做到精准覆盖、财尽其用。在老龄化和劳动力成本上升的情况下，公共服务价格预期会长期上升。财政收入中低水平会成为常态，民生领域的支出和转移支付会有更大约束。有必要建立常态化的财税政策绩效评价机制，引入第三方评估，既要注意政策的成本与收益，也要重视公共服务满意度。减税要有面向个人或家庭的政策。赡养抚养费用，可以通过建立个人所得税费用扣除机制解决。对于家庭消费升级，予以需求端的税收返还鼓励，减少直接对厂商补贴，避免再次形成对落后产能的保护（如当年的家电下乡等）。

第三，研究中国收入分配倒U型结构的精

确形态，找准收入分配差距的成因，确定现有财税政策的侧重点。中国收入分配的倒 U 性结构处于什么阶段，各方面争议比较大。不同的阶段，财税政策的发力点区别较大。此外，进一步完善市场机制以破除行业、区域垄断，被证明可以极大改善收入分配差距。这有助于减少财政压力和政策干预，可谓一举两得。

（四）精细化运用财政收支工具扩大总需求和实现供需平衡

无论是否采取刺激计划，要改善财税收支活动的运行效率，都应力求精确化政策的每一步。在扩大总需求和实现供需平衡的总目标下，精细化运行的财税政策更显重要。

第一，找出供需失衡是否存在在财政政策的诱导。既要肯定积极财政政策的作用，也不能忽视以往的反周期调节政策的缺陷。最近一次财政刺激计划是 2009 年，其造成的产能过剩和资产泡沫成为当前的难题。给过去的经济引擎马上断电风险太大；但如果新的政策不能疏导过剩或者更换引擎，也是不妥当的。因此，利用财税政策稳定经济需更加谨慎。

第二，中国供需失衡的循环期待财税政策

重塑中性特征。经济快速上升期的各国，几乎没有任何一个保持了财税政策中性；而步入中低增长阶段，几乎没有任何一个国家还在大力使用财税政策。其主要原因是野蛮生长过后更需要财税政策的中性，进而巩固经济发展成果，修补快速发展中的缺陷。

最后，现行财税制度的顺周期特征亟需通过本轮改革扭转。我们的财政计划往往是经济下行时全力增收、保证支出，而经济增长时支出需求不大、收入任务比较轻。这一方面造成了经济下滑期财政增收对社会生产的进一步挤压（甚至部分地方实行欺瞒式的财政空转）；另一方面也造成了经济高涨期财政未能给经济降温（企业利润快速上升，加速生产形成过剩）。上述财税制度的顺周期特征是否能够引起重视并妥善解决，关乎供需平衡能否形成，进而关乎平稳增长的经济形态能否形成。

本文作者：中国社会科学院财经战略研究院
院副研究员，中国社会科学院研究生院
副教授、硕士生导师
责任编辑：任朝旺

The Interaction Mechanism between Structural Reform

—Expanding Domestic Demand and Fiscal Policy

He Daixin

Abstract: Based on the influence factors of macro dynamic analysis framework, this article applies the latest progress of the fiscal multiplier theory, theory of income distribution mechanism, residents of micro consumption theory and theory of government revenue and expenditure, and points out package action strategies to resolve the cyclical and structural problems in China. The paper argues that we should try to expand the fiscal multiplier leverage in steady growth and structure adjustment, comprehensively build a new adjustment method of macroeconomic regulation of national income distribution pattern, grasp the fiscal policy mechanism for promoting the residents' income and consumption and expand the total demand and achieve balance between supply and demand by financial instruments.

Keywords: fiscal policy; structural reform; steady growth; expanding domestic demand; balance of supply and demand