财政政策要服务新常态

制定新的财政政策，要总体上破除惯性思维，认识到新常态的长期性，要尊重和敬畏市场力量和规律，并保持宏观调控工具潜在的调控能力。

文 | 吕旺实

认识新常态，是制定政策的前提。旧常态转变为新常态，财政政策既要适应，更要服务。

适应新常态

旧常态下持续高速增长的基本前提，是持续的制度改革。1980 年以来，农业集体承包经营，引入市场经济，改革国有企业，发展民营经济，利用外国资本，加入世界贸易组织，财政税收制度的规范化等制度改革，使得生产主体得以确立，生产者盈利的积极性得到释放，生产要素能够得到交易和流通。改革每向前推进到一个领域、每推进一步，都带来了生产组织能力的提高和交易成本下降。

新常态下，农业土地承包制的改革、农业合作化组织的建立、土地流转、国有企业改革等制度改革的推动仍然会促进经济增长，但是这种制度改革带来的经济增速效应相比于旧常态有所下降。目前的改革要做的简化行政手续、“一带一路”等，都是建立市场体系和扩大市场范围的继续，也能推动经济增长，正在从量变到质变的过程中。民营、外资、合资的制度形式已经确立，剩下的是规模和范围，带来的增长效应有限。

与经济增长相关的财政制度主要有三个方面：第一是国家与国有企业产权和分配关系的改革，从国有企业利润上交到税利分流、企业承包，最后建立保证企业自主权的现代财税制度；第二是从统筹统支改到分级财政，各个省和县处于一种财政竞争状态，吸引各种资本，建立各种开发区等；第三是通过建立现代社会保障制度，企业退休人员与企业脱钩，企业可以自由地进行人力资源的市场配置。这些改革已经基本完成。

技术层面上，旧常态下，持续的引进、消化、仿造和加工出口的模式给我们带来了高速经济增长。从20世纪80年代以来，农业、工业、服务业的生产技术一下子从50年代的技术水平，提高到西方八九十年代的水平。之后我们又把80年代以后的西方先进技术引进来。而现在，我们在电子产品、加工制造、交通服务等方面已经与世界先进水平差不多。可以用大规模的技术飞跃带来的经济增长时代已经过去。新常态下我们更多需要依靠自己研发才能带动经济增长。

原来的低要素成本优势丧失了。刘易斯拐点之后，社会保障制度强化之后，工资成本上升很快。土地价格原来成本几乎是零。2000年以来房地产价格上涨带动了土地价格上涨，现在土地价格已经处于世界的高位。通过银行体制改革、股市和债市的建立，为企业提供了低成本的资金。现在这些方面的潜力已经挖掘得差不多了，无法带来超常增长。

社会成本上升了。新常态下，环境治理要求提高，企业必须支付更高的环境治理费用；社会保障成本上升，比如扶贫标准的提高与社会保险的费用提高；人力资本成本上升，教育费用上升。

宏观经济总平衡账户的负债需要消化。现在和潜在的总供给持续超过总需求。比如三四线城市的房子存量消化，有人认为需要十年时间。新常态下我们需要增加需求的同时，还要消化原来宏观经济的负债。所以，6.5%～7%的增速，是新常态。

服务新常态

中速增长甚至偶尔出现的低速增长需要相应的财政政策。第一，要总体上破除惯性思维，认识到新常态的长期性；第二，要尊重和敬畏市场力量和规律，不要强行达到某个增长目标，而要保持市场本身的弹性，不要陷入高保障、高福利和高工资下企业丧失活力、工资失去弹性、市场失去动能的状态；第三，保持社会调整救援的能力，保持宏观调控工具潜在的调控能力，应该成为财政政策的一个原则。

适应新常态的转化、服务新常态的财政政策，需要遵循几个原则。首先，财政头等重要的任务是减负，而不是扩大开支，不是靠支出拉动经济发展和达到某个增速。其次，进行社会保障改革，要加重兜底方面的改革。退休人员退休工资高于在职员工工资的畸形状态要改变。社会保障支出不应该走欧美的道路，而要学习新加坡和澳大利亚的部分做法。财政、行政和事业支出可以压缩，把这些压缩的资源转移到教育和兜底保险方面去。最后，财政应该回归到竞争非排他的领域，在这个领域之外应该退出。应该走向财政联邦主义，将最小的核算单位划归到那些能够知道他的收益和付出相对应的单位。应该回到公平和正义，增加对穷人的保障和对危险的救济。要进一步加快税收改革，让我国实行现代税制，这个税制应该由较低的流转税、相当的所得税、相当的财产税和相当的社会保障税相结合。

（作者系财政部财政科学研究所外国财政研究室主任、研究员）

要尊重和敬畏市场力量和规律，不要强行达到某个增长目标，而要保持市场本身的弹性，不要陷入高保障、高福利和高工资下企业丧失活力、工资失去弹性、市场失去动能的状态。