

新常态下 财政稳增长的逻辑

The Logic of Stabilizing Growth through Finance
under the New Normal

◆ 于长革 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

新常态下财政稳增长的逻辑

于长革 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新常态下财政稳增长的逻辑/于长革著. —北京: 经济科学出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6057 - 4

I. ①新… II. ①于… III. ①财政政策 - 研究 - 中国
IV. ①F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 206468 号

责任编辑: 高进水 刘颖

责任校对: 曹力

版式设计: 齐杰

责任印制: 潘泽新

新常态下财政稳增长的逻辑

于长革 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 16 印张 260000 字

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6057 - 4 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

前 言

2008年下半年，美国次贷危机全面爆发，并形成连锁反应，导致全球金融危机。中国经济也受到波及，经济增长率迅速从2007年的14.2%下滑到9.6%，2009年1季度仅为6.6%。随着危机应对措施出台，市场受到提振，2009年全年仍然实现了9.2%的高速增长，并于2010年1季度继续走高至12.1%的高位。之后经济增长开始一路下行，2011年1季度增长率开始低于10%，2012年1季度增长率开始低于8%，2014年增长率为7.4%，是1990年以来的新低。根据世界银行、经济合作与发展组织和国际货币基金组织的预测，2015年分别为略高于7%、7.3%和7.1%。预测结果不同，但都是下行的。这意味着改革开放以来，我国经济增速进入低于8%的新时期，经济增长由高速增长转入中高速常态增长阶段。

一种经济状态成为常态，一定是合乎规律的状态，体现经济发展的阶段性特征。近年来，我国经济由持续30多年的高速增长转入中高速增长，这是我国发展进入中高等收入阶段后的阶段性特征。世界经济的历史表明，大多数经济体都经历或将经历经济增速和经济减速两个过程。1978~2008年，我国经济年均增长速度达到9.8%，这是典型的经济增速过程。其经济机理是生产要素结构和产业结构共同推动的高速增长。从生产要素看，劳动投入增长和劳动参与率的提高、资源要素资本化和资本形成能力

的增强、工业技术的广泛采用；从产业结构看，资源配置从效率低的一次产业向效率高的二次产业转移，这些经济活动都支撑了我国经济的快速增长。但现在这些因素都发生了变化，劳动投入和劳动参与率趋向下降；资源资本化已基本结束，资本报酬递减导致资本投入增速亦呈下降之势，二次产业的技术创新面临瓶颈；产业结构缓慢向三次产业转移，但三次产业中的技术创新以及传统行业的效率提高都面临动力不足的挑战。

中高速增长成为新常态，是由现阶段的潜在经济增长率决定的。现阶段的经济结构、技术基础和资源供给决定了我国现在的潜在经济增长率就是中高速增长率。但我们也应注意，在一定时期内，GDP增长速度也不能太低，否则也会带来一系列问题：第一，会影响居民收入的增长和人民生活水平的提高。GDP是提高和改善人民生活的物质基础，如果没有GDP“蛋糕”的适度做大，也就没有“蛋糕”可分了，更谈不上生活水平提高了。第二，会对财政收入产生直接影响。2014年，随着经济增速的放缓，我国财政收入大幅度下滑，部分地区没有完成全年预算任务，财政收支矛盾异常尖锐，财政风险明显加剧。第三，会直接影响企业的宏观经营环境。较低的GDP增长速度，从需求面表现为市场需求疲软、社会购买力不足，从而影响企业的生产和销售，进而影响就业的扩大。

在我国现阶段，发展仍是第一要务，尤其对中西部地区更是如此。没有一定的GDP增长，改善民生将无从谈起。作为一种简单、直观、易核算的经济发展指标，GDP在新常态下仍然有很大意义，保持适度经济增速的平稳增长是极其必要的。当前，我国经济增长率虽然处于合理区间，但离潜在增长率下限已很近。考虑到决定下限的因素即比较充分的就业，当前应采取有效调控措施，促使经济增长率止跌企稳，防止经济增长速度跌出合理区间。

因此，我国经济增长的“下限保卫战”不仅要打，而且要打好；既要着眼眼前适度干预，更要着眼长远，建立稳增长的长效机制。财政作为国家治理的基础和重要支柱，面对稳增长之治理目标，自然首当其冲、责无旁贷，要通过改革和科学的政策干预，引导和促进经济平稳运行在合理区间。



第一章 基本理论与文献述评	1
第一节 财政政策与公共支出的含义.....	1
第二节 财政宏观调控的道理.....	9
第三节 学术界关于财政政策与经济增长关系的研究述评	16
第二章 公共支出的经济效应分析 I：公共投资支出与经济增长	28
第一节 公共投资支出的内涵	28
第二节 公共投资支出的经济效应分析	32
第三节 结论和政策含义	45
第三章 公共支出的经济效应分析 II：公共消费支出与经济增长	47
第一节 公共消费支出的内涵	47
第二节 公共消费支出的经济效应分析	49
第三节 公共消费支出的社会效应分析	59
第四节 结论和政策含义	61
第四章 公共支出的经济效应分析 III：公共事业支出与经济增长	62
第一节 公共事业支出的内涵	62
第二节 公共事业支出与经济增长	72
第三节 公共事业支出与可持续发展	83
第四节 结论和政策含义	87

第五章 公共支出的经济效应分析IV：社会保障支出与经济增长	88
第一节 社会保障制度与社会保障支出	88
第二节 社会保障支出的经济效应分析	96
第三节 社会保障支出的社会效应分析	100
第四节 结论和政策含义	103
第六章 经济增长与公共支出规模及税率的确定	104
第一节 文献综述	104
第二节 基本模型	106
第三节 政府支出规模与税率的确定	108
第四节 结论和政策含义	112
第七章 我国财政政策的实践历程：适度从紧—积极—稳健— 再积极	114
第一节 适度从紧财政政策的实践	114
第二节 积极财政政策的实践	122
第三节 稳健财政政策的实践	131
第四节 新一轮积极财政政策的实践	142
第八章 中国经济的新常态	149
第一节 中国经济增长转入中高速常态增长阶段	149
第二节 新常态下的国际经济环境	154
第三节 新常态下经济增长的动力机制	159
第四节 新常态下面临的挑战和约束	165
第五节 新常态下财政运行的主要特征	170
第九章 经济新常态下稳增长的财政政策取向	173
第一节 经济新常态下仍需要稳增长	173
第二节 经济新常态下财政稳增长的基本原则	175

第三节	扩大内需的财政政策取向·····	178
第四节	促进经济结构调整和发展方式转变的财政政策取向·····	184
第五节	应对通货紧缩风险的财政政策选择·····	187
第十章	以政府间责权的重置充分调动央地共同稳增长的积极性·····	194
第一节	政府的职能和事权范围·····	194
第二节	我国现行政府间责权划分存在的主要问题·····	196
第三节	政府间责权划分的国际经验·····	198
第四节	我国政府间事权划分的基本原则和改革要点·····	219
第五节	我国政府间财权划分的基本原则和改革要点·····	226
第六节	完善我国政府间转移支付制度的基本原则和具体方案·····	229
第七节	切实实现政府间责权配置法制化·····	230
参考文献 ·····		232

第一章

基本理论与文献述评

为了对财政政策与经济增长进行系统的定性分析与定量研究，本章对所涉及的基本理论问题进行简要介绍，包括财政政策与公共支出的含义、政府与市场的关系、公共支出的分类以及财政的主要职能等，并对前人的相关研究成果进行述评。

第一节 财政政策与公共支出的含义

一、财政政策及其工具

财政政策是政府根据一定时期政治、经济、社会发展的目标，利用财政预算，通过财政收入、支出、借债水平等的变动以影响社会经济活动的经济政策。它和货币政策一同被认为是政府影响宏观经济运行最主要的两种方式。尽管目前对财政政策的作用机制和有效程度还存在争论，但在理论和实践中，各国政府都将财政政策作为干预和管理经济的重要手段。

(一) 财政政策的目标

财政政策是国家宏观经济政策的重要组成部分，其目标必定与国家经济目标保持一致。一般来说，财政政策的目标主要包括：经济增长、物价稳定、充分就业、国际收支平衡、分配公平和资源最优配置。在众多目标中，

并不是所有的目标都能同时实现，也就是说财政政策目标之间存在互相干扰，这种干扰有时是相互抵触的，有时是相互促进的。但总体来说，相互抵触的情形居多，鱼和熊掌不可兼得是政府进行宏观调控时所面临的常态，某些目标的实现可能必须以牺牲其他目标的实现为代价。比如在控制通货膨胀的情况下，就可能以适度就业率下降为代价，保持物价稳定和维持充分就业这两个目标在实际操作中也很难同时实现。因此，随着社会经济的发展和主要矛盾的变化，各国财政政策目标的侧重也在不断变化，不同目标之间的权衡是财政政策当局永远面临的问题。

20世纪30年代，受席卷全世界的“经济大衰退”影响，西方资本主义国家大多采用凯恩斯主义的经济政策，通过影响社会总需求来实现经济增长和充分就业的目标。德国、意大利等国家大规模扩张军工产业，为本国资本所有者创造出了有效需求；美国开始实施“罗斯福新政”，在增加基本建设支出的同时，着力解决贫富差距问题，创造出庞大的、具有较强消费能力的中产阶级。这些国家由于选择了较为符合客观实际的政策目标，使得经济循环得以重启，率先摆脱了经济危机的困扰。20世纪40年代中期，由于世界范围内的战争已经结束，第二次世界大战时期美国过剩产能的释放，加之欧洲各国战后大规模的建设投资，引起了世界范围内普遍的、持续的通货膨胀。各国政府将控制通货膨胀作为财政政策的重要目标，并将其解释为把物价上涨幅度和速度控制在可以接受的水平内。世界各国也加强了国际间的经济合作，布雷顿森林体系、^①国际货币基金组织、世界银行相继问世。20世纪50年代后期，物价快速上涨的趋势得到遏制后，从自身经济实力和国际地位等方面考虑，许多国家又将促进经济发展作为财政政策的首要目标。从60年代开始，美国相继卷入越南战争和朝鲜战争，随之引发了两次美元危机。由于美国的黄金储备不断减少，布雷顿森林体系难以为继，一些国家转而将平衡国际收支作为经济政策的目标之一。70年代和80年代，经济产能因“石油危机”等负面供给震荡而减少，出现了凯恩斯主义难以解释的滞

^① 1944年7月，由44国参加的“联合与联盟国家货币金融会议”在美国新罕布什尔州布雷顿森林村召开，会议通过了《国际货币基金协定》和《国际复兴开发银行协定》，成立国际货币基金组织和世界银行。“布雷顿森林体系”对战后世界经济的恢复和发展起到了一定的积极作用，但是由于其以美元为中心的货币制度缺陷，使其在后期成为美国对外输出通货膨胀的工具。

胀局面，各国政府相继采用扩大财政支出、减税等财政政策工具应对经济停滞与高通货膨胀率、高失业率并存的经济现象。90年代，以发展中国家为代表的新兴经济体在世界经济的地位越来越重要，这些国家的主要矛盾是经济增长，因此，包括中国在内的发展中国家在这一时期一直坚持着以“经济建设为中心”，相关的财政政策也围绕这个目标而确定。21世纪，贫富差距过大、资源枯竭、环境恶化等问题越来越严重，各国在制定财政政策时，保障社会公平、合理利用资源、提高经济增长质量、调整经济结构等目标也成为必须考虑的内容。

对财政政策目标的认识经历了一个逐步发展的过程，从我们总结的经济规律看，众多的财政政策目标之间也是互相矛盾的，不太可能同时实现。随着社会经济发展，在甄别主要矛盾的基础上，各国都在不断调整财政政策的首要目标，并按轻重缓急对各个政策目标进行排序。从经济周期的角度看，在经济繁荣时期，控制通货膨胀、缩小贫富差距是财政政策的调控重点；在经济衰退时期，财政政策则侧重于促进经济增长和提高就业率。

（二）财政政策的分类

根据财政政策对经济运行的不同影响，一般将财政政策分为“扩张性财政政策”、“紧缩性财政政策”和“中性财政政策”。扩张性财政政策一般在经济出现衰退迹象时采用，通过减税、增加政府支出、扩大财政赤字等方式，拉动消费和投资，刺激社会总需求，进而实现加速经济增长的目标。与之对应的紧缩性财政政策是在经济过热时，通过提高税率、减少国债、减少政府购买等方式，抑制社会总需求，以防止出现通货膨胀。中性的财政政策是指国家财政分配活动对社会总需求的影响保持中性，既不扩张、也不紧缩。

我国实施的财政政策多以“积极财政政策”、“稳健财政政策”和“适度从紧的财政政策”进行分类。有些学者认为，积极的财政政策是指国家主动对宏观经济进行调控，除扩张性政策外，紧缩性政策也应属于积极的财政政策范畴。而稳健的财政政策就是保持现有经济运行态势，避免经济出现大幅波动。从我国近年来各项财政政策的出台时机和效果看，笔者认为，积极的、稳健的、适度从紧的财政政策基本与扩张的、中性的、紧缩的财政政

策相一致，在一般研究中，可以将其视为同一概念。

财政政策和货币政策作为调控宏观经济最重要的两个手段，二者在作用方式、传导机制等方面各不相同，在调控经济的过程中对各类政策目标的影响也各有特点。为了实现理想的调控效果，在通常情况下是将二者配合使用。在产能过剩、社会总需求严重不足时，一般采取扩张性财政政策配合扩张性货币政策；在社会需求过剩、物价大幅上升时，适宜采用紧缩性财政政策配合紧缩性货币政策；在物价基本稳定但社会投资不足时，可以采用紧缩性财政政策压缩社会总需求，同时用扩张性货币政策降低利率引导社会投资；在经济衰退与通货膨胀同时发生，且以刺激经济增长为首要目标时，一般采取扩张性财政政策刺激社会总需求，同时用紧缩性货币政策控制通货膨胀。

从财政政策的调整方式上看，可以将财政政策区分为自动稳定的财政政策和相机抉择的财政政策。自动稳定的财政政策也称为经济运行中的“自动稳定器”或“内在稳定器”，是当经济运行出现波动时，不需要人为调整，而由财政政策的内在机制自动抵消或减轻经济波动。税收和社会保障等对个人的转移支付一般被认为是比较典型的具有自动稳定功能的财政政策工具。以税收为例，在经济繁荣时期，由于居民收入增加，即使税率不变，税收的数额也将有大幅增加，从而使居民的可支配收入相对降低，抑制社会总需求。相机抉择的财政政策是政府根据一定时期的经济运行状况，主动选择并采取某些财政政策工具干预经济运行，实现宏观经济目标。一般来说，相机抉择的财政政策均实施反经济周期操作，比如针对2008年的金融危机，我国政府当机立断，采取了新增4万亿投资、结构性减税、扶持十大行业发展等一揽子计划等，这些都是相机抉择财政政策的范例。

（三） 财政政策的工具

财政政策工具是指为实现财政政策目标而采取的具体措施，一般来说主要包括财政预算、税收、政府购买和转移支付四个方面。

预算是指政府编制的每个财政年度的财政收入和支出的计划和安排，它

是政府执行财政政策的体现。^① 预算作为财政政策工具调节总需求主要是通过预算的平衡来实现的。按照预算财政收入和支出的规模不同,可以将预算分为赤字预算、盈余预算和平衡预算。当经济萧条时,政府往往实行赤字预算的方法,主动加大公共支出,降低税负,提高总需求,防止经济的进一步下滑;当经济繁荣时,政府可实行盈余的财政政策,提高税负,减少政府支出,防止经济过热,以及通货膨胀的出现;在经济平稳时期,政府实行平衡预算的方法,使总需求和总供给相适应,防止因为扩张或紧缩的预算导致经济周期的发生。

税收的调节作用主要表现在两个方面:第一,通过调节总供给和总需求实现经济的稳定增长,防止大起大落。正如前面所述,税收既是“自动稳定器”的工具之一,又是相机抉择的重要手段。一方面,当发生经济周期波动时,税收作为“自动稳定器”,可以自动调整总需求,使经济趋于稳定;另一方面,如果经济周期波幅比较大,作为“自动稳定器”的税收不足以平抑经济周期,那么政府就要实行相机抉择的财政政策,改变税基、税率和税收优惠政策。双管齐下的结果是使经济周期的波动变小,也是使生产要素得到重新分配,促进社会的公平。贫富差距扩大不利于经济发展,改变这种差距的有效方法是税收手段,政府推行累进的所得税和财产税,将富人的财富通过转移支付给穷人,减少贫富差距,促进资源的优化配置。

政府购买是政府作为市场主体,运用财政收入购买商品和劳务的行为。按资金的投向可将政府购买分为公共投资和公共消费。公共投资是指政府在固定资产方面的投资,其中最重要的支出是基础设施投资。当经济不景气时,政府通过公共支出修建公路、铁路、机场和兴修水利等来刺激经济,增加就业量,引导私人投资,提振消费需求和投资需求,防止经济向不好的方向发展;当经济繁荣,出现投资过热时,政府主动收缩公共投资,减少社会总需求,防止通货膨胀的发生。公共消费是指政府在国防、科教文卫方面的支出,政府的公共消费支出可以为经济发展创造安全、稳定的硬件环境和软件环境。

转移支付是政府通过财政手段,将资本从一个群体转移到另一个群体的

^① WP Cress. A survey of budget-related planning and control policies and procedures [J].

行为。转移支付包括三个方面的内容：社会福利支出、社会保障支出、财政补贴。社会福利支出是指财产由高收入阶层转移到低收入阶层的过程，主要目的在于促进社会公平。社会保障支出是保障人们的基本生活水平，主要是对贫困、失业人口提供的补助。财政补贴包括价格补贴和生产补贴。价格补贴是给最终端消费品的价格一定的优惠，直接提高消费者的购买能力；而生产补贴是对生产环节的补贴，包括原材料价格补贴，利息补贴等。价格补贴刺激总需求的增加，往往在经济衰退时采用；而生产补贴则是为了刺激总供给，在总供给不足时采用。

二、公共支出及其分类

由于政府公共支出是由不同种类的各项支出构成的，不同的公共支出会对社会经济发展产生不同的影响，因此有必要对公共支出进行一定的分类。公共支出的分类就是根据不同的要求，从不同的角度把公共支出分解为各个不同的支出项目，以便确立、考察并适时调整各项支出之间的比例关系，从而提高财政支出的效率和效益。由于分类的角度不同、各个国家的情况不同、各个时期的背景不同，因此公共支出的分类方法有多种。归纳起来，基本的分类方法主要有以下几种：

（一）按支出性质分类

按支出的性质来分类，财政支出可分为购买支出和转移支出两类。购买支出（purchase expenditure）是政府购买商品劳务时所发生的支出，它包括用于购买日常政务活动所需的商品与劳务的支出，如政府各部门的经常费用；用于购买公共投资所需的商品与劳务的支出，如政府各部门的投资拨款。购买支出的过程是一个等价交换的过程，对政府来说，是一手付出资金，一手得到等价的商品与劳务。这种等价交换既会直接地和间接地形成对商品与劳务的有效需求，从而影响社会的需求总量，又会带动相关产品或产业的发展，从而影响资源在各产品或各产业之间的配置。随着经济的发展，政府的职能在不断地拓展，政府的活动范围也在相应地扩大，对商品与劳务的需求越来越多。在这种情况下，政府购买支出的任何较大的变动，都会对

社会生产产生较大的影响。正是基于这一点，购买支出日益成为政府稳定宏观经济和引导资源配置的一个重要手段。

如果说购买支出对经济的直接影响主要反映在社会生产方面，那么转移支出对经济的直接影响则主要反映在收入分配方面。转移支出（transfer expenditure）是政府将一部分财政收入无偿地转移给受领者时所发生的支出。它包括债务利息支出、捐赠支出和补助支出。其中，补助支出是转移支出中重要的组成部分，如对家庭的补助支出和对企业的补贴支出。转移支出是一种单方面的收入转移，它减少了政府的收入，而相应增加了受领者的收入，从而改变了原有的收入分配格局，使得人们在国民收入中所占的相对份额发生了变化。由于政府的财政收入主要来自于税收，因而转移支出实际上是在国民收入初次分配的基础上所进行的再分配，是将纳税人的收入转移给了受领者。它不仅改变了纳税人与受领者之间的收入比例关系，而且还改变了纳税人与其他社会成员、受领者与其他社会成员之间在国民收入初次分配中的相对比例关系，使得纳税人的收入相对减少，而受领者的收入相对增加。因此，在经济发展过程中，随着收入分配差距的扩大，政府可以通过转移支出在一定程度上缩小贫富差距，改善收入分配状况，从而在收入分配领域内发挥重要作用。

（二）按政府职能分类

按职能分类在实践中又有多种划分方法，有的是按财政职能大类划分，例如中国在财政统计上将政府支出划分为经济建设支出、社会文教支出、国防支出、行政管理支出、其他支出5类。而国际货币基金组织编写的《政府财政统计手册》，则把政府支出划分为一般政府服务支出、公共和社会服务支出、经济服务支出、其他职能支出等4类。^①大多数西方国家则将政府支出划分为一般性公共服务和公共秩序支出、国防支出、教育支出、保健医疗方面支出、社会保障及福利支出、住房与环境支出、经济服务支出、其他支出等。

^① 国际货币基金组织：《政府财政统计手册》，中国金融出版社1993年版。

（三）按职能部门分类

由于各国的行政机构设置不同，其具体分类也各有差异。如美国联邦预算按部门分类，一般分为：立法机关、司法机关、总统办公室、总统基金、农业部、商业部、国防部等 14 个联邦部，以及环境保护局、联勤总署、国家航空航天局、外事管理局、小型企业管理局等 5 个管理机关和其他独立机构。^① 日本则划分为皇室经费、众议院、参议院、国立图书馆、文部省、厚生省、法务省、外务省、通商产业省、运输省、邮政省、劳动省、建设省、自治省等。^②

就预算管理而言，按职能部门分类比按职能分类更具体，而且便于将财政支出与部门业绩联系起来，有利于监督和分析财政支出的效益。因此，各国在财政管理中多采用部门分类法。但从财政资源配置角度研究财政支出效率或支出配置的优化，则以职能分类法为最佳选择。

（四）根据国家行政级次分类

从世界各国的情况看，国家政体与政权级次及相互间的独立程度，决定着财政支出的行政结构，政体不同，财政支出的行政结构也不相同。例如美国是一个联邦制国家，其政权由中央政府、州政府和地方政府组成，与之相适应，财政支出也由中央财政支出、州政府支出和地方政府支出 3 个级次构成。日本是单一制国家，政府机构分为中央、都道府县和市町村 3 级，与此相适应，政府支出由中央支出、都道府县支出和市町村支出 3 级构成，后两项也称为地方支出。中国政权大体上由中央、省（直辖市、自治区）、市（自治区州、地区行署）、县（不设区的县级市、自治区）和乡（镇）等 5 级政权组成，与之相适应，中国财政支出由中央支出、省级支出、市级支出、县级支出和乡级支出 5 个级次组成。其中，省及省以下的财政支出统称为地方财政支出。

^① SPECIAL ANALYSES, budget of the United States Government 1989。

^② 《日本财政要览》，东京大学出版会 1977 年版。