

中国公共财政政策研究丛书 ■

中国财政政策分析

(1998-2007)

刘小兵 等/著



 中国财政经济出版社

中国公共财政政策研究丛书

中国财政政策分析 (1998—2007)

刘小兵 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政政策分析: 1998—2007 / 刘小兵等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 10

(中国公共财政政策研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0969 - 2

I. 中… II. 刘… III. 财政政策 - 研究 - 中国 - 1998 ~ 2006
IV. F812. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 144148 号

责任编辑: 张晓彪

责任校对: 黄亚青

封面设计: 孙丽铭

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 12.375 印张 313 000 字

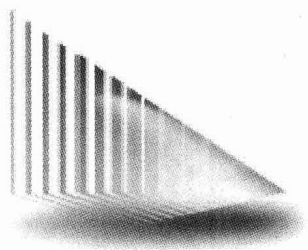
2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 27.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0969 - 2/F · 0800

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



总序

今

年是我国改革开放三十周年，也是上海财经大学公共政策研究中心成立十周年。在总结改革开放三十年的经验之际，回顾与总结中心的工作与经验作为今后开展工作之借鉴，不失为一继往开来之举措，既必要又富有意义。为此，我们设计选择了十个课题并由十位教授领衔，或是立著，或是组织编著，在回顾总结中心十年来所关注的研究领域同时关注未来我国公共政策的热点问题。

这十个课题分别是由杨君昌教授领衔的《公共预算：政府改革的钥匙》、蒋洪教授领衔的《公共财政决策与监督制度研究》、丛树海教授领衔的《科技发展的公共政策研究》、胡怡建教授领衔的《转轨经济中的税收变革》、马国贤教授领衔的《政府预算理论与绩效政策研究》、储敏伟教授领衔的《我国社会保障的和谐发展之路》、刘小兵教授领衔的《中国财政政策分析（1998—2007）》、刘小川教授领衔的《中国分级财政管理体制改单研究》、朱为群教授领衔的《中国三农政策研究》和由毛程连教授领衔的《国有企业的性质与中国国有企业改革的分析》，由此构成大家现在所见到的这套“中国公共财政政策研究丛书”。

上海财经大学公共政策研究中心是上海财经大学的校级重点研究基地，依托上海财经大学公共经济与管理学院于1998年成立，是一个以科研为主、兼顾服务教学、面向社会的公共经济与管理决策咨询机构。研究中心自成立以来，始终围绕公共政策的理论和实践问题，发挥上海财经大学公共经济与管理学院的学科优势，充分整合科研资源，广泛聘请社会知名专家学者参与，在财政部、教育部、农业部、上海市政府等部门的支持下，深入开展调查研究，在公共政策研究方面取得了丰硕的成果和广泛的社会影响。

本套丛书是依托上海财经大学公共政策研究中心，借助上海财经大学公共经济与管理学院的研究力量协作完成。除领衔的十位教授之外，参与者还包括了学院相关研究领域的许多教师和部分已毕业或在读的研究生。

上海财经大学公共政策研究中心
《中国公共财政政策研究》课题组

2008年7月

目 录

Meiyu

1 引言	(1)
1.1 财政政策的几个基本问题	(1)
1.1.1 传统宏观经济分析理论的重大逻辑缺陷	(1)
1.1.2 广义财政政策与狭义财政政策	(2)
1.1.3 宏观财政政策的微观效应	(3)
1.1.4 宏观财政政策的制度效应	(5)
1.1.5 宏观财政政策手段	(6)
1.1.6 财政政策的规范性与实证性	(7)
1.2 对中国财政政策的一个简要回顾 (1998 ~ 2007 年)	(9)
1.2.1 1998 ~ 2000 年的重要财政政策	(9)
1.2.2 2001 ~ 2005 年的重要财政政策	(15)
1.2.3 2006 ~ 2007 年的重要财政政策	(24)
2 对 1999 年中国财政政策的分析	(31)
2.1 1998 年中国宏观经济基本运行状况	(31)
2.2 对宏观经济问题的基本看法	(35)
2.2.1 关于总需求不足	(35)
2.2.2 需求相对不足的原因	(38)

2.3	实施财政政策的制约因素	(41)
2.4	1999 年财政政策建议: 迂回的宏观财政政策	(44)
2.4.1	谨慎使用逆向调节的财政政策	(44)
2.4.2	寻求财政政策对宏观经济调控的迂回途径	(44)
2.5	国际收支与财政政策	(47)
2.5.1	开放经济中的宏观财政政策	(47)
2.5.2	促进国际收支平衡的财政税收政策措施	(48)
2.5.3	中国国际收支的状况及东南亚金融危机对 中国国际收支的影响	(52)
2.5.4	调节国际收支的财政税收政策措施	(56)
3	对 2000 年中国财政政策的分析	(62)
3.1	1999 年中国宏观经济基本运行状况	(62)
3.2	经济运行存在的主要问题	(70)
3.2.1	经济结构扭曲是当前宏观经济的核心问题	(70)
3.2.2	宏观经济结构中存在的问题	(72)
3.3	1999 年的重大经济政策	(77)
3.3.1	国有企业政策	(77)
3.3.2	金融政策	(81)
3.3.3	财政支出政策	(85)
3.3.4	消费政策	(86)
3.3.5	农业政策	(88)
3.3.6	贸易政策	(90)
3.4	2000 年财政政策建议	(92)
3.4.1	扩张性财政政策的效应分析	(92)
3.4.2	2000 年财政政策取向	(104)

4 对 2001 年中国财政政策的分析	(110)
4.1 2000 年中国宏观经济基本运行状况	(110)
4.2 经济运行存在的主要问题	(116)
4.3 2000 年重大经济政策分析	(120)
4.3.1 财政政策	(120)
4.3.2 金融政策	(121)
4.3.3 国有企业政策	(122)
4.3.4 产业政策	(124)
4.3.5 西部大开发政策	(126)
4.3.6 贸易和外资政策	(128)
4.4 2001 年财政政策建议	(130)
4.4.1 2000 年扩张性财政政策措施的特点	(130)
4.4.2 2001 年财政政策取向	(135)
4.4.3 扩张性财政政策的风险及其防范	(138)
5 对 2002 年中国财政政策的分析	(152)
5.1 2001 年中国宏观经济基本运行状况	(152)
5.2 经济运行存在的主要问题	(159)
5.3 2001 年重大经济政策分析	(166)
5.3.1 财税政策	(166)
5.3.2 金融政策	(168)
5.3.3 国有企业政策	(170)
5.3.4 产业政策	(171)
5.3.5 西部大开发政策	(173)
5.3.6 贸易和外资政策	(174)
5.4 2002 年财政政策建议	(175)
5.4.1 中国宏观调控中存在的问题	(175)

5.4.2	寻求更有效的宏观财政政策措施	(184)
5.4.3	2002 年财政政策措施的选择	(190)
6	对 2003 年中国财政政策的分析	(197)
6.1	2002 年中国宏观经济基本运行状况	(197)
6.2	经济运行存在的主要问题	(204)
6.3	2002 年重大经济政策分析	(215)
6.3.1	财政税收政策	(215)
6.3.2	金融货币政策	(217)
6.3.3	产业政策	(219)
6.3.4	贸易和外资政策	(220)
6.3.5	其他政策措施	(221)
6.4	2003 年财政政策建议	(223)
6.4.1	对连续五年扩张性财政政策的评价	(223)
6.4.2	2003 年财政政策取向	(233)
7	对 2004 年中国财政政策的分析	(246)
7.1	2003 年中国宏观经济基本运行状况	(246)
7.2	经济运行存在的主要问题	(255)
7.3	2003 年重大经济政策分析	(265)
7.3.1	农业政策	(265)
7.3.2	财政税收政策	(267)
7.3.3	金融货币政策	(268)
7.3.4	贸易和外资政策	(270)
7.3.5	就业政策	(273)
7.3.6	其他政策	(274)
7.4	2004 年财政政策建议	(277)
7.4.1	对连续六年积极财政政策效应的评价	(277)

7.4.2	2004 年财政政策取向	(289)
8	对 2005 年中国财政政策的分析	(296)
8.1	2004 年中国宏观经济基本运行状况	(296)
8.2	经济运行存在的主要问题	(301)
8.3	2004 年重大经济政策分析	(307)
8.3.1	产业和土地政策	(308)
8.3.2	金融货币政策	(309)
8.3.3	财政税收政策	(311)
8.3.4	农业政策	(312)
8.3.5	外贸政策	(314)
8.3.6	振兴东北老工业基地政策	(315)
8.4	2005 年财政政策建议	(317)
8.4.1	实行积极财政政策所获得的成效及其带来的 问题	(317)
8.4.2	2005 年宏观财政政策的取向	(327)
9	十年 (1996 ~ 2005 年) 财政政策总结与展望 ...	(331)
9.1	中国宏观经济十年运行回顾与分析	(331)
9.1.1	十年国民经济运行轨迹阶段回顾	(331)
9.1.2	十年经济增长与经济总量分析	(333)
9.1.3	十年经济结构变化轨迹分析	(334)
9.2	经济运行存在的主要问题	(342)
9.3	十年重大经济政策分析	(352)
9.3.1	财政政策取向由适度从紧到积极再到稳健	(352)
9.3.2	稳健的货币政策与稳步推进的金融体制改革	(354)
9.3.3	减轻农民负担和增加农民收入的政策	(360)

9.3.4	从国有企业改革到国有资产管理体制改革的 政策	(362)
9.3.5	不断深化的对外贸易体制改革政策	(364)
9.4	未来五年财政政策基本取向	(367)
9.4.1	确定中国“十一五”期间宏观财政政策取向 的指导思想	(367)
9.4.2	“十一五”期间宏观财政政策在经济结构调整 方面的取向	(371)
9.4.3	“十一五”期间中国宏观财政政策在供求总量 方面的取向	(378)
9.4.4	在开放经济中进一步加强财政政策与货币政策的 协调配合	(381)

引 言

1.1 财政政策的几个基本问题

经济学意义上的宏观分析、中观分析与微观分析是有着比较严格的定义的。传统的宏观经济分析的范围只在于国民生产总值、总就业水平、总价格水平、总投资水平、总储蓄水平、总消费水平、国际收支状况等这样一些总量指标的分析之上，而不涉及制度与结构因素。微观经济分析的注意力则集中在经济学中四个最基本的问题之上，即：①经济主体行为的基本假设；②经济制度，包括市场制度、财政—政府制度、企业制度等；③目标与结果；④对目标与结果的合意性的评价。在宏观分析与微观分析之间的有关经济结构——如地区经济结构、产业结构——的问题则归属于中观经济分析。

1.1.1 传统宏观经济分析理论的重大逻辑缺陷

自凯恩斯发端的宏观经济分析理论被运用于经济实践的半个多世纪以来，关于该方面的理论的经典解释已受到了来自理论界与经济实践的诸多质疑，特别是当 20 世纪 70 年代西方主要发达工业国家普遍陷于“滞胀”的境地以后，促使人们不得不去探究所谓的“宏观经济背后的微观基础”。经过进一步的探讨，传统的宏观经济理论被认为存在着这样一些分析逻辑上的重大缺陷：首先，

把总需求的不足或过旺归之于投资和需求的不足或过旺，这样的一种解释并没有触及经济问题的实质，人们有理由进一步发问：投资和消费的失衡又是由什么引起的呢？其次，如果引入一个经由政府制度决定的“逆对经济风向”的宏观经济政策就总是能够解决问题，使经济趋于均衡的话，那么人们不禁要问，以政府一计划制度来全面地替代有缺陷的市场制度难道不是一种合乎逻辑的结论吗？然而，这样的一种推理结果显然与我们的经验判断是不相吻合的。所以，最后理论与实践都将我们引向了对于一个重要问题——“政府缺陷”——的或许有些迟到的认识。我们恍然大悟，原来传统的宏观经济理论在论证“市场导致的宏观失衡—政府的宏观干预”这样的过程中漏掉了一个逻辑上十分重要的环节：政府是否能比市场干得更好呢？正如我们现在所知道的那样，现实中的政府制度在面对着同样困扰着现实中的市场制度达到最优效率的两个至关重要的问题（信息与激励）时，其表现也经常是很难令人满意的。就经验观察而言，当我们仅考虑效率问题时，在大部分情形之下，政府制度往往还不如市场制度相对地表现得那么好，这也就是我们为什么要把市场制度称为“基础性资源配置制度”的理由。总而言之，现实中的市场制度不是十全十美的，现实中的政府制度同样不是十全十美的，因而在现实的经济运行中，与其说我们要寻求一个完美的答案，不如说我们必须在一系列不完美的方案中寻求一个较好的。我们在经济工作中必须承认这样的一个事实，很多我们主观上不满意的现状可能不是我们目前所掌握的技术、经济手段所能够加以改善的，主观必须服从客观。

1.1.2 广义财政政策与狭义财政政策

由于20世纪世界各国经济事务中的一个普遍特点是政府作为一种经济制度对于市场制度的大范围替代，因而财政学也逐渐发展成为包含了更为丰富内容的公共经济学，而传统的财政政策概念的

外延与内涵也得到了相应的扩展。今天当我们谈论财政政策的时候，我们所指的已不再是仅限于财政预算收支之内或财政部门（包括中央与地方各级财政部门）的其他相关收支活动所体现出来的财政政策，而是包含了政府经济活动的全部方面，或者更准确地讲，是政府活动的经济侧面。于是前一种传统的对于财政政策的理解我们可称之为狭义财政政策，而后者我们可称之为广义财政政策。广义财政政策所涉之范围除财政当局权力所及之预算内外收支之外，还应包括货币政策、公共管制政策等。在这里值得强调的有两点：其一，在经济学的概念中，政府的概念是作为一种经济制度被理解的，而不能等同于政治学中的政府概念。比如由于各国的不同情况，货币当局在具体的行政构架中可能被设置为向行政当局负责，也有可能被设置为向立法机构负责，但在经济学的意义上，此两种情况中货币当局同样都将被纳入政府制度中加以考察。其二，公共管制政策可能是由行政与立法、司法部门中的各具体事务部门分别实施的，如对证券市场的监管在各国不同的情况中可能采用财政部主管、货币当局主管以及独立证券管理机构主管等各种模式，但这些差别都并不影响我们对广义财政政策所作的前述界定。

1.1.3 宏观财政政策的微观效应

我们通常所说的“货币政策与财政政策”、“与货币政策配套的财政政策”等，其所指实则是狭义的宏观财政政策，即财政部门的经济活动据以依据的政策，其着眼点在于对宏观经济变量——总供给、总需求与经济增长速度等——造成某种预定的影响。正如前面所指出的，当从理论走向实践的时候，我们不得不越来越关注宏观财政政策的微观基础。一般理论所描述的宏观均衡模型——无论是简单模型还是 IS—LM 模型——都是静态的，并且实际上包含着——一个隐含的假设，即微观是均衡的，或者说市场是出清的（在充分就业状况下）。

但在现实中，情况并非如此。举一极端的例子，比如当增加的财政投资全部用于生产某一种毫无市场销路的私人品时，则不仅造成资源浪费，产生大量的机会成本，而且从动态看，尽管就一时而言，上述的投资与生产行为可以缓解失业等总需求问题（生产产品需要劳动力投入），但在一个长时期中并无助于问题的解决（产品卖不出去后，工人仍将失业）。因此，化繁而简，我们可以有这样的结论：针对于宏观经济变量的财政政策，如果在微观配置的角度考虑不周，就有可能导致总政策效应从长期来看是得少于失（比如在上例中），这样，对于狭义宏观财政政策的微观效应我们就必须予以现实的充分考虑。更进一步，对宏观经济政策的局限性，事实上 20 世纪七八十年代以来的经济学发展已基本达成了共识，就是“从长期来看，着眼于宏观的经济政策是无效的”，无论是货币主义、理性预期学派或者是修正后的新古典综合学派在对此点的认识上几乎都是一致的。那么，是否我们就不要宏观经济政策了呢？并非如此。打一个比方的话，当宏观经济中出现诸如失业率增加、通货膨胀等宏观不均衡症状时，就好比医生发现一个人出现了发热、脸色潮红等不健康的症候，这时治本的办法是通过仔细的诊断来找出引起上述症候的病灶，并对症下药消除病灶使病人得以最后的康复；但与此同时，我们并不否认治标的方法在一定的情况下有其应用的合理性和必要性，比如，当一个病人高烧 40 度以上时，很可能采取紧急措施先予以退烧就是需要第一位加以考虑的事情，否则器官被烧坏，再慢慢来治本已无济于事了。在这个例子中，我们同样还能看到的很重要的一点是，并非任何条件下都需要采取紧急性的治标措施，否则一方面可能会带来某种药物的副作用（在区分情形对待的情况下，这种副作用完全是不必要的），另一方面还可能掩盖根本性病灶的严重性，使人们误以为病情已经消除，从而影响治疗。据此，我们对于宏观经济政策的看法也就明朗了，即宏观经济的失衡是经济中深层次（中观的，特别是微观的）

矛盾引发的一种表象，强力度的宏观经济政策的运用必须在适当的时机——宏观经济处于明显的严重失衡状态（如西方世界 20 世纪二三十年代经济大危机）下——进行，才是有理由的。在一般的情况下，即便要对宏观总量加以干预的话，也应采取审慎的“微调”政策，而慎用大强度的“逆对经济风向”政策。

其实，就宏观政策工具而言，狭义财政政策相对于货币政策，其特征不在于不仅仅能对总量起调控作用，更能通过针对性的支出与收入政策对中观的结构问题和微观的制度、配置与分配问题起作用。以此视角而论，我们不妨把财政政策在此一侧面的作用定义为微观财政政策（或曰宏观财政政策的微观效应也没有关系）。我们在讨论财政政策时，必须把它们融合起来看，而不能失之偏颇。

1.1.4 宏观财政政策的制度效应

在传统的宏观经济学研究框架中，经济制度总是被作为一种外生变量来看待的。但在实际的经济运行过程中，宏观经济政策与经济制度之间存在着交互的作用关系。要实行一种宏观财政政策，就必然要求一种与之相适应的财政经济制度来配套。20 世纪各国经济事务中的一个重要特征就是政府作为一种经济制度前所未有地广泛参与到资源配置、收入分配等一系列的经济活动中来，而这与各国普遍推行宏观财政政策是密切相关的。随着这样一个相互推进过程的发展，新的问题也就随之而来。20 世纪 80 年代以来，不论是资本主义国家还是社会主义国家又都普遍地进入一个检讨经济制度中过分强调计划—政府制度的改革过程中去，转而再一次强调市场制度的作用，就是一个明证。因此，如何保证不因临时的宏观财政政策而导致不良的制度效应（旧体制的复归），是我们在运行宏观财政政策时所必须仔细斟酌的又一个重要因素。

当然，与此同时，我们也会发现狭义财政政策在帮助经济改善的过程中，相对于货币政策的又一优越性，这也就是一个好的有针

对性的财政政策可以通过对经济制度的改善施加影响，从而持久地对微观、宏观经济环境的改善起作用。

1.1.5 宏观财政政策手段

由于近年来财政学（公共经济学）的飞速发展，以广义财政学的视角来看，实施财政政策的手段也已大大多样化了。在如今的财政政策制定与实施中，即使把注意力集中于对宏观变量的影响方面，也往往可以通过比较迂回的途径以达到目标，而不复简单地只有通过增加政府投资、减少平均税率等手段直接地影响宏观总需求一种途径。

比如对于证券交易印花税进行减税这样一种行为，它在具有微观经济含义的另一面，同样具有宏观的含义。通过减少证券交易印花税，就有可能进一步活跃证券市场，从而使意愿投资转化为真实投资需求的渠道得以进一步顺畅，并进而增加宏观投资总量和宏观总需求。对于这样一个经济过程的全面的经济含义，以广义财政政策的观点来理解就比较容易把握（其全部的政策效应恐怕远非以总量效应完全说明得了）。虚拟资本市场在当今世界如此迅速的发展，以及政府制度在此中的介入恐怕也已远远超出了凯恩斯时代的状况与凯恩斯时代的理论。

总的看来，我们认为，在分析有关宏观财政政策的问题时，不探讨宏观财政政策的微观效应是不行的；同样，如果把宏观财政政策的研究范围仅限于对直接影响宏观变量的财政政策手段的探讨之上，而不考虑那些可能不是那么直接地而是迂回地对宏观经济形势产生影响的财政政策手段，我们的研究分析工作也难以被认为是完整的。更为重要的是，那些注重于通过改善微观和中观的经济环境从而最终水到渠成地产生良好、持久的宏观效应的财政政策手段很可能比那些直接针对性地改变宏观总量的财政政策手段对经济的良性发展有着更为长期和根本性的作用。