



当代学术文丛



积极财政政策理论与 中国实践效应分析

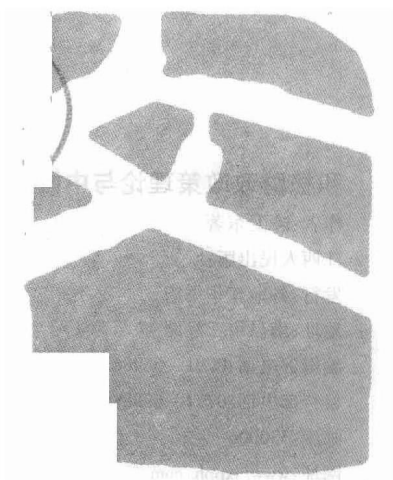
JJICAIZHENGZHENGCELILUNYUZHONGGUOSHIJIANXIAOYINGFENXI

陈卫东 / 著

江西人民出版社

积极财政政策理论 与中国实践效应分析

JIJICAIZHENGZHENGCELILUNYUZHONGGUOSHIJIANXIAOYINGFENXI



江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

积极财政政策理论与中国实践效应分析/陈卫东著. —南昌:江西人民出版社,2010.1

ISBN 978-7-210-04371-3

I. ①积… II. ①陈… 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(2009)第 242742 号

积极财政政策理论与中国实践效应分析

作者:陈卫东著

江西人民出版社

发行:各地新华书店

地址:南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话:0791-6898650

发行部电话:0791-6898893

邮编:330006

网址:www.jxpph.com

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

印张:7.75

字数:190 千

ISBN 978-7-210-04371-3

定价:26.00 元

承印:江西嘉欣印务有限公司

赣人版版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

目 录

1 积极财政政策的理论基础	1
1.1 财政政策与积极财政政策	1
1.1.1 财政政策的含义	1
1.1.2 积极财政政策的定义	6
1.1.3 积极财政政策的类型	8
1.2 运用积极财政政策理论的前提——政府 干预经济的必要性及政府职能的理论	11
1.2.1 政府干预经济的原因	11
1.2.2 发达市场经济国家政府对经济的干预	19
1.2.3 中国政府的具体职能分析	23
1.3 积极财政政策的基础理论问题	27
1.3.1 积极财政政策的作用原理	28
1.3.2 积极财政政策的目标	38
1.3.3 积极财政政策与经济稳定	44
1.3.4 积极财政政策与经济增长	56
1.3.5 积极财政政策的工具	61

1.4 有关积极财政政策理论的一些论述	65
2 中国 90 年代实施积极财政政策的背景和	
内容	68
2.1 大背景:1978—1997年的被动财政政策	68
2.1.1 1978—1997 年财政活动的主要特点	68
2.1.2 1978—1997 年政府财政赤字性质及其作用	75
2.2 小背景:1997 年亚洲金融危机引发的中国	
经济不景气	79
2.2.1 亚洲金融危机扩散后对中国经济的影响	79
2.2.2 中国政府最初对金融危机的反应	83
2.3 国外实行积极财政政策的经验与教训	85
2.3.1 美国历史上实行积极财政政策的经验	85
2.3.2 日本实行积极财政政策的经验与教训	94
2.4 中国首次实施的积极财政政策	99
3 积极财政政策的效应:规范分析	104
3.1 积极财政政策效应的一般分析	104
3.2 公债融资支出的效应	107
3.2.1 李嘉图等价定理及与之相关的讨论和评价	108
3.2.2 赤字公债融资支出的效应分析	118
3.3 税收融资支出的效应	125
3.3.1 宏观税负增减融资政府支出对经济的效应	126

3.3.2 有选择地增减税对经济中储蓄的效应	128
3.3.3 增减税收对投资的影响	133
3.4 财政支出变化的效应	139
3.4.1 购买性支出的效应	139
3.4.2 转移性支出的效应	141
3.4.3 政府间转移支付的效应	148
4 中国积极财政政策的效应:实证分析	162
4.1 中国实施的积极财政政策总体效果的实证分析	162
4.1.1 对中国进行实证分析的理论模型	162
4.1.2 对中国积极财政政策乘数的测算	164
4.1.3 实证分析结果及对政策总体效果的评价	169
4.2 积极财政政策支出效应实证分析	170
4.2.1 近年来积极财政政策支出对民间投资的效应	170
4.2.2 近年来扩张性财政支出对居民消费的 实证效应分析	174
4.2.3 对财政支出效益的实证分析	177
4.2.4 对积极财政政策支出效应的评价	182
4.3 积极财政政策税收效应实证分析	183
4.3.1 实施积极财政政策后税收收入现状分析	183
4.3.2 财政财入对经济增长和经济总量的 时间序列分析	183

4.3.3 税收对经济增长的横截面分析	187
4.3.4 税收融资对民间投资的影响分析	191
4.3.5 税收融资对居民消费的影响分析	194
4.3.6 对近年来积极财政政策税收效应的评价	197
5 影响积极财政政策效应大小的几个因素	198
5.1 扩张性积极财政政策之挤出和拉动效应	198
5.1.1 财政政策的挤出效应	199
5.1.2 财政政策的拉动效应	210
5.2 积极财政政策的风险	216
5.2.1 积极财政政策风险的内涵	216
5.2.2 中国当前可能面临的财政风险	217
5.2.3 当前实施的扩张性积极财政政策的风险	219
5.3 积极财政政策与货币政策的协调问题	221
5.3.1 财政货币政策协调的必要性	221
5.3.2 财政与货币政策的异同	223
5.3.3 两种政策各自的优势、局限及组合形式	225
5.4 积极财政政策的时滞和当前扩张性积极财政政策的可运用期限	228
5.4.1 积极财政政策的时滞	228
5.4.2 积极财政政策可持续性	229
参考文献	234

1 积极财政政策的理论基础

1.1 财政政策与积极财政政策

1.1.1 财政政策的含义

1. 财政政策的含义

什么是财政政策,不同的学者对财政政策定义与描述有所不同。例如:

(1)教育部面向 21 世纪经济、管理类核心课程教材《财政学》(陈共主编,中国人民大学出版社 2000 年 6 月第二版,第 294 页)对财政政策的定义为:“财政政策是指一国政府为实现一定的宏观经济目标而调整财政收支规模和收支平衡的指导原则及其相应的措施。财政政策贯穿于财政工作的全过程,体现在收入、支出、预算平衡和国家债务等各个方面……”

(2)高等学校经济学类核心课程教材《财政学》(储敏伟、杨君昌主编,高等教育出版社 2000 年 8 月第一版,第 276—277 页)没有具体定义财政政策,但分析道:“……传统的财政政策概念的外延与内涵也得到了相应的扩张——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……”

(3) 高等学校财政学专业主干课程系列教材《财政学》(邓子基主编,中国人民大学出版社2001年7月第一版,第389页)关于财政政策的定义是:“……财政政策是国家(或政府)以特定的财政理论为依据,运用各种财政工具以达到一定财政目标的经济政策。”

(4) 国外一些知名学者的观点有:

在弗兰克·N.麦吉尔主编的国际经济学百科全书中对财政政策的定义是:“财政政策是影响国民收入水平的一种政府经济活动,它通过政府购买物品和劳务、转移支付及税收变化而实现。在稳定经济和获取低失业率和低通货膨胀率之中,财政政策十分重要……”^①

希克斯(Hicks, 1967)下的定义是:“财政政策是指公共财政的所有不同要素在依然把履行其职责(税收的首要职责就是筹措收入)放在首位的同时,共同适应各项经济政策目标的方式、方法。我们认为,这些目标一方面是在高就业水平基础上的稳定,另一方面是生产力的稳定提高,以在充分利用可利用资源的基础上求得最大增长。在讨论财政政策时,我们需要考察所有公共支出和收入的类型:一方面是对现存商品、劳务、转让、固定资产形成以及存货购买等方面的支出,另一方面是税收收入和来自财产、举债方面的公共收入以及公债管理。”^②

J. F. Due(1968):“所谓财政政策意即政府收支调整,以达到经济更加稳定,实现预期经济增长率。”^③Groves(1962):“财政政策一词业已形成一种特殊的思想和研究领域,即研究有关国家资源的充分、有效利用以及维持价格水平稳定等问题。财政政策的

① International Encyclopedia of Economics, editor: Frank. N. Magill, Salm Press Inc., 1997, P552.

② Hicks, U. K., 1967, Public Finance, Macmillan and Company Ltd., Bombay, 2ed..

③ Due, J. F., 1968, Government Finance: Economic of the Public Sector, Richard D. Irwin, INC, Illinois, 4th edn..

短期目标是消除经济周期;而它的长期目标则是防止长期停滞和通货膨胀,与此同时,为经济增长提供一个有利的环境。”^①

(5)以凯恩斯学派经济学为基础的财政政策定义。其中一个很典型的定义是:“财政政策是通过政府课税及支出的行为,以影响社会的有效需求,以促进就业水平的提高,并避免通货膨胀或通货紧缩的发生,而实现经济稳定的目的的政策。”^②

从上述各种财政政策的定义以及对财政政策的描述,我们可以看出以下几点:

首先,财政政策已经被广泛接受为一种发展战略的工具。从广义上说,它提供了一系列工具,以追求资源在高度就业、价格稳定以及满意的增长率基础上的最充分的可能利用。财政政策就是为经济运行最大限度地接近这些发展目标提供方式、方法。

其次,财政政策是政府干预经济运行的一种主要控制手段。财政政策具有某些控制因素,主要表现在它总是通过税收手段、支出手段或公债手段,以利益机制影响人们做某些事,或不做某些事,或继续他们本来不愿意从事的活动。

最后,财政政策是政府干预经济的间接工具。干预意味着一定程度的强制。财政政策的强制是有限的。就征税不是自愿的情况来说,资源动员涉及强制,但就其准许个人通过市场机制实现一定程度的调整来说,财政政策对于资源的动员是一种间接的工具。例如,对所得征税改变闲暇与工作的相对价格;而且,在一种设计比较合理的税制结构下,如果商品课税改变了应税商品的相对价格,那么,这种变化反映出政府对社会关于市场价格偏好的解释。

① Groves, H. M., 1962, Financing Government, Holt, Rinehart and Winston, INC., New York.

② 施建生主编:《云五社会科学大辞典·经济学》,(台湾省)商务印书馆,1976年版,第196页。

2. 财政政策的类型

(1)按照财政政策调节经济周期的方式,可把它分为自动稳定和相机抉择的财政政策,后者相当于本书所要论述的积极财政政策,这里先说明一下前者。

自动稳定的财政政策是指现代财政体制本身就具有根据经济波动情况,自动保持稳定作用的政策。如财政的若干收支形式:个人所得税、失业救济金、失业保险金、福利计划和济贫支出等。这些财政政策工具又被称为“自动稳定器”。它们都是遵照法律规定的税收和支出制度而自动执行,财政收支的增减自动地由经济周期的波动所决定。在没有改变有关的法律之前,一旦某种经济风向改变,这些财政收支就必须发生,政府不能凭借自身的权力去左右和变更这类财政收支。

自动稳定的财政政策的作用主要表现在财政收入和支出两个方面。从财政收入来看,个人所得税等形式收入采用的是超额累进税率,这就使得这类税收收入在经济总量增长时将比个人收入更快的速度增长,从而抑制了私人消费和投资需求的增长速度,并且减缓价格和工资的螺旋上升速度,自动抑制经济发展速度,防止通货膨胀;反之,当经济衰退时,超额累进税率将使得这类税收产生自动更快减税的结果,从而增加私人消费和投资需求,起着自动促进经济回升的作用。这种税收的自动变更是一种稳定经济和缓和商业周期性波动的有利因素。从财政支出方面,政府支出具有自动稳定性。在政府支出中,转移支付制度的建立,是为了补充收入不足,以及缓解经济困境。失业救济金和济贫救济金等都有着因经济状况好坏而大幅度增减的特点。在国民经济处于复苏、繁荣阶段,失业率下降,失业救济金的发放数额也就减少,同时人们收入上升,处于贫困线以下的家庭及其补助数额就相应减少;在国民经济处于萧条、衰退阶段,失业率上升,具备申请失业救济金资格的人数增加,失业救济金发放的数额也将上升,同时人们收入

下降,处于贫困线之下的家庭及其补助数额也就增加,济贫支出上升。这些都使得经济繁荣时期财政减支而经济衰退时财政增支,从而改变社会需求量的减增,进而抑制或促进经济的发展。因此,从财政支出来看,政府的转移性支出是用一种反周期和维持经济稳定的方式将资金注入或抽出经济的。

必须注意的是,自动稳定的财政政策的作用有明显的局限性,它只能部分地减轻经济周期的波动而不能百分之百地消除这种波动的影响。一般来说,自动稳定的财政政策是保证经济正常运转的第一道防线,仅靠它的本身并不足以维持经济的充分稳定。

(2)根据财政政策对社会经济活动的影响进行区分,可分为分配性的、调节性的和再分配性的财政政策。

分配性的财政政策涉及将服务和利益分配给人口中的特定部分——个人、团体、公司和社区。某些分配政策只向一个或几个受益者提供,另一些政策可能向许多人提供利益。一般来说,分配计划与运用公共资金去援助特定的团体相关。那些寻求利益的人们彼此并不直接竞争,他们的利益并不意味着由任何特定的团体支付,而是由公共经济即所有纳税人支付。在这种情况下,分配性政策只会产生得利者,而不会产生失利者,尽管确实有人为得利者付出代价。

调节性财政政策与将限制和约定加于个人和团体的行动有关。或者说,这类政策减少了那些受调节人的自由和权力。某些调节性政策提出行为的基本原则,即指令采取某些行动,或命令不要采取另一些行动。

再分配政策涉及政府在社会各阶层或团体中进行有意识的财富、收入、财产或权利转移性分配。由于再分配涉及金钱或权力的再配置,所以,难以制定和通过。那些拥有金钱或权力的人很少愿意放弃他们所拥有的一切。再分配性的财政政策的主要手段包括累进所得税、转移性支出等。从表面上看,累进所得税制建立在支付能力的基础上,而且税率分档定律,具有强烈的再分配性。然而,各种抵免、豁免、扣除、不予计列和其他“漏洞”等的存在,极大

地削弱了它的再分配性质。

1.1.2 积极财政政策的定义

由于对财政政策的解释有所不同,因此对积极财政政策的看法也有多种多样,根据我个人的想法,认为积极财政政策从属于财政政策,同时又有区别。它的定义是:一国政府密切关注本国宏观经济的态势,根据所预见的总体经济的发展趋势,主动以税收、政府支出、转移支付、财政补贴等财政政策工具促进实现本国的资源配置、经济稳定、收入分配等宏观经济目标。对积极财政政策做出如此定义的原因是:

(1)积极财政政策从本质上说是对传统财政政策的主动运用。一方面,它与古典学派政府的“不干预”(或者说是“夜警政府”角色)形成鲜明对照,要求政府主动干预经济以实现社会目标最大化;另一方面,它又要求政府根据经济的现有态势及预见的发展趋势,选择恰当的时机采纳合适的政策,这一点上相当于国外所提出的“相机抉择”(discretionary)的财政政策。

(2)实施积极财政政策隐含的一个重要前提是,政府认为财政政策在实现宏观经济目标的作用上效果明显,政策工具的作用机制具有相当强的可操作性,政策效应能够达到预期目标。

(3)积极财政政策有扩张性、紧缩性以及中性的三种操作方式。这些操作方式的目标都是服务于资源配置、经济稳定和收入分配等宏观经济政策的目标,是“逆经济风向”的调节。只是由于我国始于1998年的积极财政政策,是为了应对当时所出现的有效需求不足,扩大内需以促进经济发展,所以给很多人一个积极财政政策就是扩张性财政政策的表面印象。如果将来出现类似于1994年的通货膨胀的经济过热现象,我们采纳紧缩性的财政政策,这也是属于积极的财政政策,只不过是操作方式上的变化而已。

(4)不能脱离具体的经济状况谈积极财政政策的长短问题,即使从具体的操作方式上看,扩张性的财政政策也不好说是短期

的或长期的政策。因为,时期的长短是一个主观上的东西,到底多久是短期,多久是长期很难说清楚,如美国历史上治理 20 世纪 30 年代大萧条时至少用了 6 年时间,而在 80 年代初到 90 年代美国又至少实行了 10 年以上的扩张性财政政策,以此实现了经济结构的调整,为 90 年代以后的经济长期繁荣打下了坚实的基础,这是算短期还是长期?积极财政政策的真正意义在于推动或拉动失衡的经济恢复到正常状态,使其生成内在的稳定发展动力,基本做到在正常的轨道上运转,不至于出现较大的波动。因此,积极的财政政策到底要用多少时间,是看它是否完成了经济任务(预期目标),是看经济运行是否仍然需要它的推动或拉动。总体经济资源的有限、财政可集中资源占整个社会资源比重的有限性、财政政策本身的局限性不应当成为积极财政政策是短期政策的理由,整体经济状况才是决定积极财政政策长短期的因素。

(5) 积极财政政策是实行混合经济的各国普遍采用的经常性调控经济的常规性政策。历史告诉我们,经济在周期性波动中的增长是一种常态(这与马克思的社会发展理论是何等的吻合!),故只有在不同经济背景中对财政政策不同操作方式的不同选择,我们通常所控制的只是政策操作力度,即扩张或紧缩程度的大小,在不同的经济背景下所选择的操作方式,其政策力度总是特定的。

(6) 从价值判断的角度来看,积极财政政策的操作方式本身并无好坏之分,我们所能评判的只是政府政策选择上的正确与否,其判断标准就是所选择的操作方式是否使失衡的经济恢复正常,是否实现了政府干预经济所要达到的目标。在这一点上使得我们对政策的评价一般只能在事后进行。

(7) 积极财政政策的工具比较丰富,如有税收、公债、购买性支出、转移支付等。虽然我国近年来所主要采用的政策工具是大量发行债务,以财政赤字促进经济增长。更全面一些看,积极财政政策有各种各样的政策组合可供选择使用,如税收与政府支出的组合可选择减税辅以增加政府支出,而像我国近年来所实施的组

合则更类似于增税加上增加支出。

(8) 由于积极财政政策的实施要求一国政府密切关注经济态势,同时根据所预见的经济趋势做出政策操作的选择,因此政府有可能因为预见的错误而导致决策的错误,也就是说,积极财政政策的实施中必然存在风险,不可能有一种百分之百正确的政策选择。

1.1.3 积极财政政策的类型

(1) 按照财政政策的早期理论,积极财政政策包括汲水政策(Pump Priming Policy)和补偿政策^①。在20世纪30年代的世界性经济危机中,美国实行的罗斯福—霍普金斯计划(1929—1933)、日本实施的时局匡救政策(1932年)等,都是所谓的“汲水政策”。从字面上看,就是在用水泵吸水时,当水泵上部没有水时就无法把水汲上来,必须首先注入少量的水才能恢复水泵汲取地下水的功能。按照汉森的财政理论,汲水政策是对付经济波动的财政政策,是在经济萧条时靠付出一定数额的公共投资使经济自动恢复其活力的政策。汲水政策有四个特点:第一,汲水政策是一种诱致经济复苏的政策,是以经济本身所具有的自发恢复能力为前提的治理萧条的政策;第二,汲水政策的载体是公共投资,以扩大公共投资规模作为启动民间投资活跃的手段;第三,财政支出规模是有限的,不进行超额的支出,只要使民间投资恢复活力即可;第四,汲水政策是一种短期的财政政策,随着经济萧条的消失而不复存在。补偿政策是政府有意识地从当时经济状态的反方向调节经济变动幅度的财政政策,以达到稳定经济波动的目的。在经济繁荣时期,为了减少通货膨胀因素,政府通过增收节支等政策以抑制和减少民间的过剩、过旺需求;而在经济萧条时期,为了减少通货紧缩因素,政府又必须通过增支减收等政策来增加消费和投资需求,谋求整个社会经济有效需求的增加。汲水和补偿政策虽然都是政府有意识干预的政策,但二者

^① 请参阅陈共主编:《财政学》,1999年版,中国人民大学出版社,第十四章,第303页。

的区别也是很明显的:第一,汲水政策只是借助公共投资以补偿民间投资的减少,是医治经济萧条的处方;而补偿政策是一种全面干预的政策,它不仅在使经济从萧条走向繁荣中得到应用,而且还可用于控制经济过度繁荣。第二,汲水政策的实现工具只有公共投资,而补偿政策的载体不仅有公共投资,还有所得税、消费税、转移支付、财政补贴等。第三,汲水政策的公共投资不能是超额的,而补偿政策的财政收支则可以超额增长。第四,汲水政策的调节对象是民间投资,而补偿政策的调节对象是社会经济的有效需求。

(2)根据在调节经济总量上的不同功能,积极财政政策从操作方式上可分为扩张性政策、紧缩性政策和中性政策。

①扩张性的积极财政政策:通过主动运用一定的财政政策增加和刺激社会的总需求。在国民经济存在总需求不足时,通过扩张性的积极财政政策使总需求与总供给的差额缩小以至平衡。该类财政政策的载体主要有减税(降低税率)和增加财政支出规模。一般说来,减税可以增加民间的可支配收入,在财政支出规模不变的情况下,也可以扩大总需求。同时,减税的种类和方式不同,其扩张效应也不同。流转税的减税在增加总需求的同时,对供给的刺激作用更大,所以,它的扩张效应主要表现在供给方面。所得税尤其是个人所得税的减税主要在于增加人们的可支配收入,它的扩张效应体现在需求方面。财政支出是社会总需求的直接构成因素,财政支出规模的扩大会直接增加社会总需求。在减税与增加支出并举的情况下,扩张性财政政策一般会导致财政赤字。

②紧缩性的积极财政政策:通过主动运用一定的财政政策来减少和抑制总需求。在国民经济出现总需求过旺的情况下,通过紧缩性的积极财政政策消除通货膨胀缺口,以达到供求的平衡。实现紧缩性积极财政政策的手段主要是增税(提高税率)和减少财政支出。增加税收可以减少民间的可支配收入,降低人们的消费需求;减少财政支出可以降低人们的消费需求和投资需求。所以,无论是增税还是减支,都具有减少和抑制社会总需求的效应。如果在一定经济

状态下,增税与减支同时并举,财政盈余就有可能出现。

③中性的积极财政政策:政府根据所处经济状态以及所预见的经济前景,不改变当前的财政政策。这种政策只有当经济中出现总需求与总供给基本平衡,并且政府预测这种平衡会继续下去时,才有可能出现,一旦情况有变,政府所持的中性立场就会变化。由于经济总是处在千变万化之中,所以这种积极的财政政策不是一种常态。需要加以注意的是,这种财政政策不同于古典学派所主张的政府不干预。

图 1.1 所示的是根据经济周期的不同阶段,理想的积极财政政策与之的配合:①

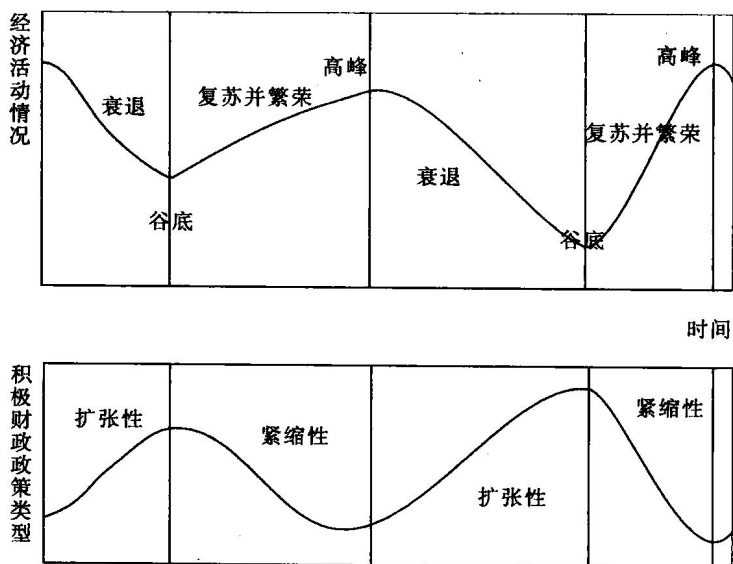


图 1.1 积极财政政策与经济周期

① 部分内容借鉴了萨缪尔森和诺德豪斯第十二版《经济学》,高鸿业译,中国发展出版社,第 316 页。