

中国财政金融政策研究中心系列研究报告之三

中国

扩大内需的财政政策： 一个长期视角

China's

*Fiscal Policy Choices on Expanding Domestic Demand:
A Long-Term Perspective*

刘晓路 / 著

 中国人民大学出版社

中国宏观经济政策报告（2014）中国宏观经济政策报告（2014）

中国

扩大内需的财政政策

一个长期视角

Chunxi

Report of the 12th National Congress of the Communist Party of China
on the Work of the Government

2014.11.11

中国财政金融政策研究中心系列研究报告之三

中国

扩大内需的财政政策： 一个长期视角

China's

*Fiscal Policy Choices on Expanding Domestic Demand:
A Long-Term Perspective*

刘晓路 / 著

图书在版编目(CIP)数据

中国扩大内需的财政政策:一个长期视角/刘晓路著.

北京:中国人民大学出版社,2007

(中国财政金融政策研究中心系列研究报告:3)

ISBN 978-7-300-07844-1

I. 中…

II. 刘…

III. 国内市场-需求-财政政策-研究-中国

IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 010355 号

中国财政金融政策研究中心系列研究报告之三

中国扩大内需的财政政策:一个长期视角

刘晓路 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室)

010-62511398(质管部)

010-82501766(邮购部)

010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司)

010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京新丰印刷厂

规 格 155mm×230mm 16 开本

版 次 2007 年 2 月第 1 版

印 张 19.5 插页 2

印 次 2007 年 2 月第 1 次印刷

字 数 200 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

中国人民大学中国财政金融政策研究中心的系列研究报告集合了中心专家研究成果的精粹，内容涵盖了财政货币政策、农村金融改革、风险投资、财政管理与经济发展、公共财政框架的设计、商业银行治理结构、资本市场开放等诸多重大现实问题，相信它的出版可以推动契合我国特点的现代财政金融理论发展，并促进国内学科体系的进一步完善。

中国财政金融政策研究中心系列研究报告之一

中国农村金融制度：结构、变迁与政策
Financial Institution of Rural China:
Structure, Change and Policy

中国财政金融政策研究中心系列研究报告之二

中国中小企业融资问题研究
China: Small and Mid Size Enterprise
Financing

中国财政金融政策研究中心系列研究报告之三

中国扩大内需的财政政策：一个长期视角
China's Fiscal Policy Choices on Expanding Domestic
Demand: A Long-Term Perspective

策划编辑 王克方
责任编辑 商晓辉
封面设计 耿中虎
版式设计 王坤杰

中国财政金融政策研究中心系列研究报告

主 编：陈雨露 郭庆旺

学术顾问：黄达 陈共 王传纶 周升业 安体富

学术委员：(按姓氏笔划)

王 江 (美国麻省理工大学斯隆管理学院教授)

王广谦 (中央财经大学教授、校长)

田近荣治 (日本一桥大学教授)

刘锡良 (西南财经大学教授、校长助理)

刘曼红 (中国人民大学财政金融学院教授、
中国人民大学风险投资研究中心主任)

米建国 (中国人民大学教授)

吴俊培 (武汉大学教授、副校长)

宋逢明 (清华大学经济管理学院教授、国际贸易与金融系主任)

陈雨露 (中国人民大学财政金融学院教授、副校长)

郭庆旺 (中国人民大学财政金融学院教授、常务副院长)

吴晓求 (中国人民大学财政金融学院教授、校长助理)

张 杰 (中国人民大学财政金融学院教授、
中国财政金融政策研究中心主任)

贾 康 (财政部财政科学研究所教授、所长)

谢 平 (中国人民银行金融稳定局局长、教授)

储敏伟 (上海金融学院教授、院长)

总 序

中国人民大学中国财政金融政策研究中心成立于 1999 年，并于 2000 年经过评审成为教育部人文社会科学重点研究基地之一，也是全国高校中第一个财政金融领域的重点研究基地。四年来，在黄达、陈共、王传纶等老一辈财政金融学家的带领下，中心以其创新的科研体制，良好的研究环境吸引了一批优秀的中青年学者，他们以开阔的视野和前瞻性的眼光，紧抓时代脉搏，创造出一个又一个深具理论价值和实践意义的研究成果。

理论总是应时代发展的要求而产生，并进而指导和推动实践的发展。在世界各国经济高度发展、科学技术飞速创新的时代里，财政金融理论的研究也出现了一些新的特点。

首先，全球化成为财政金融理论研究的基本视角。20 世纪的后 20 年中，经济全球化成为不可逆转的趋势。世界各国的经济高度融合，你中有我，我中有你。全球化的环境中，经济运行出现了一些新的特征和新的问题，单纯的国内视角已经无法解释，更不用说为实践活动提供有效、科学的指导。因此，对任何问题的研究都要放在全球化的框架中进行。例如，过去学者们在探讨金融危机爆发的根源时，多是从脆弱的国内经济基本面和政府不负责任的政策着眼。但对于 90 年代以来频频爆发的金融危机，这些传统的理论显然已经无法得出令人信服结论。甚至连财政政策这个一向被认为是“纯国内范畴”的问题，也面临着挑战。就税收工具而言，传统上，一国宏观税负确定，主要依据是本国经济增长的现状和目标，在全球化的宏观背景下，决策过程就没有这么简单了，既要遵守国际市场的“游戏规则”，还要考虑其他国家经济形势的变化。随着我国加入 WTO，财政理论的更新和政策

机制的改进迫在眉睫。于是，以全球化为背景，解释和指导中国经济发展，就成为新世纪对理论工作者们的必然要求。

其次，改进研究方法和注重学术规范成为理论研究的重要倾向。20世纪五六十年代，西方发达国家进入直接融资高速发展的时期，金融市场的空前繁荣和金融创新的层出不穷推动了微观金融理论的蓬勃发展。与传统的宏观金融理论相比，微观金融研究更加侧重于定量分析，现代信息技术和数学、物理学模型成为理论研究的重要工具。与此同时，财政理论领域也突破了原有研究方法的欠缺，政治经济学、信息经济学和制度经济学等相关学科的思想以及计量经济学的分析模型越来越多的融入到研究工作中。相比之下，我国经济学的研究方法还十分单调，基本上还停留在逻辑分析的阶段，数理统计等国际流行的分析工具在我国的经济学研究中还运用不多。“工欲善其事，必先利其器”，我国的理论工作者已经认识到这一问题，正在努力实现方法论的国际对接，以推动国内财政金融理论研究的突破。

第三，在实践的推动下，财政金融理论研究的对象迅速拓展。过去，囿于传统观念和我国经济发展程度所限，金融研究局限在货币政策等宏观层面，微观仅限于商业银行。财政研究也只集中在财政税收政策和国债等宏观领域，研究对象十分单一。改革开放20多年来，我国的市场规模从小到大，宏观管理水平由低到高，财政与金融学科也不断完善。在金融领域，资本市场、衍生金融产品、金融风险管理、风险投资等领域引起了越来越多的学者的兴趣，理论体系已经涵盖了从宏观金融运行到微观金融实践的各个方面。财政研究也更加务实，范畴扩展到社会保障、公共服务设施的管理和税收筹划等崭新的领域。财政和金融的交叉研究也日益兴起。例如货币同盟中的财政政策以及通货膨胀和税收的关系。学科体系的日臻完整和成熟，极大地促进了宏观管理层和微观主体决策水平的提高和经济的发展。

为了推动我国财政金融理论研究的长足发展，中国人民大学中国财政金融政策研究中心自成立以来，积极为国内学者开创国际学术交流的空间，从每年一度的“中国金融国际论坛”到现代经济学前沿专题研讨班，从罗伯特·蒙代尔、罗伯特·巴罗、本杰明·弗里德曼、让·雅克·拉丰、哈维·罗森、罗伯特·希勒

等国际顶级经济学家的讲座到与芝加哥商品交易所主席列昂·梅拉栳德先生、德国财政部常务副部长考克·维瑟博士等业界和政界领导人的面对面，在中西方文化的一次次交汇中，中心专家敏锐地把握了理论发展的国际动态和最新趋向，结合全球化条件下我国经济发展的现状，取得了理论研究的硕果。

我们现在看到的研究报告系列正是集合了中心专家研究成果的精粹，内容涵盖了财政货币政策、农村金融改革、风险投资、财政管理与经济发展、公共财政框架的设计、商业银行治理结构、资本市场开放等诸多重大现实问题，相信可以推动契合我国特点的现代财政金融理论发展，并促进国内学科体系的进一步完善。

在中心 2003 年度研究报告系列问世之际，我们要感谢教育部和学校领导的关心，感谢各位专家的辛勤耕耘，他们的努力赋予中心以勃勃的生机。展望未来，我们坚信，处于新世纪全面经济复兴进程中的中国，财政金融理论研究必将随之而腾飞于世界。

中国人民大学中国财政金融政策研究中心

2003 年 6 月

前 言

本书的内容建立在笔者博士论文的基础之上。写作之初，我国的通货紧缩态势已有所好转，学术界的政策研究热点也开始集中在积极财政政策的淡出、转型，甚至是抑制经济“过热”方面。因此从选题来看，讨论“扩大内需的财政政策”似乎已有过时之嫌。但正是在这种时候，笔者认为进一步探讨中国内需不足的长期性问题，不论是总结过去政策的经验教训，还是面向未来可能出现的问题“未雨绸缪”，都具有其学术价值和现实意义。

内需不足是我国改革开放以来国内各种矛盾累积的经济表现。凯恩斯主义经济学指出，供求不平衡是市场经济运行的常态，经济的冷热变化互为因果，交替循环，且可以通过政策工具的恰当组合予以缓解。但这指的是体系健全的稳定市场经济中的情形。对于中国来说，我们正在经历的是剧烈变动中的社会关系的重新构造，新的人际关系、新的社会阶层、新的组织结构、新的政府制度……所有这些破旧立新的社会运动，一方面充满了推动经济迅速增长的创造力，另一方面也造就了导致内需不足的种种混乱与不和谐。始于1998年，持续时间达六年之久的内需不足现象充分说明了我国目前的政治经济结构中的内在不稳定因素，不可能通过经济体自身的调整加以治愈。因改革而起的问题，只有通过深化改革才能解决，这是我们在谈到中国今天的问题时经常使用的观点。但问题是，我们应该运用什么样的原则来判断哪些改革是合意的？哪些结果是可接受的？为此，本书提供了一个建立在

历史比较研究基础上的三阶段转型模型，将向市场经济的转变分为三个不同的阶段，并指出了三个阶段中分别需要实现的首要目标。在这样一个理论框架下，需求不足被区分为资源转移失当型和市场信息误导型两种，从而为转型过程中各类政策目标间的权衡提供了价值判断的基础，也使得对不同政策工具的选取成为可能。

在对于政策手段的探讨中，本书主要涉及了促进市场竞争、增加基础性资本投入、建立健全社会保障制度、改善收入分配状况、利用和控制国债规模这五个主要的政策领域，通过讨论这些领域对于总供求的影响，分析可供选用的具体政策手段。但更重要的是，借由考察这些政策手段发挥作用需要具备的制度基础，引出了我国政府职能转变的必要性和紧迫性。比如说，一直以来，我们对于积极财政政策负面作用的分析，主要集中在国债规模的不断增长上，但本书的分析表明，在有效的管理之下，国债规模的增长对于我国政府融资格局摆脱计划经济时代的影响，具有正面的、积极的作用。真正导致风险的，是在缺乏合理的政府投融资制度配合的情况下，中央政府为实施积极财政政策而大量集中经济资源，有可能导致一定程度上的“计划经济体制复归”，从而影响整个社会的资源配置机制与效率。又比如说，改善收入分配状况，既需要提高低收入者的货币收入水平，也需要各级政府保证教育、医疗、卫生等公共物品的提供。但在我国 1994 年分税制实施之后，地方政府之间的“GDP 竞赛”，扭曲了地方政府的行为取向，从而导致忽视居民福利、社会性公共物品提供不足的后果。凡此种种，都要求对政府制度进行更加深刻的改革，特别是中央与地方政府之间的财政关系有必要在民主与分权的原则下审慎重构。

本书的写作和修改与我的博士生导师郭庆旺教授的关心与指点密不可分。中国人民大学财政金融学院的良好学术氛围，使我

有幸能从王传纶教授、陈共教授等老一辈学者和朱青教授、张杰教授等中青年学术带头人身上受益良多。在此一并表示深深的感谢。

刘晓路

2007 年 1 月 25 日

于美国加州大学

伯克利分校寓所

目 录

导论	1
0.1 问题的提出	1
0.2 研究目的	3
0.3 研究框架	4
0.4 主要内容	5
0.5 研究方法	11

上篇 政策背景

第1章 我国需求不足的性质	15
1.1 引言	15
1.2 比较研究的理论尺度	17
1.3 需求不足与经济转型	35
1.4 我国当前需求不足问题的性质	46
1.5 需求不足中的政府困境	56
1.6 本章结语	65
第2章 我国财政政策的特点	68
2.1 引言	68
2.2 我国市场化进程与财政体制变革	68

2.3 我国财政政策的特点	88
---------------------	----

中篇 政策理论

第3章 扩大内需中的政府功能定位	95
3.1 引言	95
3.2 萨伊定律	96
3.3 马克思的危机理论	101
3.4 凯恩斯的有效需求理论	104
3.5 凯恩斯主义在美国的发展	109
3.6 新增长理论对于政府政策作用的认识	119
3.7 扩大内需中的政府功能定位	128
第4章 扩大内需的财政政策着力点	131
4.1 我国扩大内需的财政政策的出发点	131
4.2 财政部门在宏观经济系统中的地位	134
4.3 扩大内需的财政政策的着力点	141
4.4 本章结语	145

下篇 政策选择

第5章 促进市场竞争的财政政策	149
5.1 引言	149
5.2 促进中小企业发展的财政政策	150
5.3 削弱垄断力量的财政政策	159
第6章 增加基础性资本投入的财政政策	167
6.1 基础性资本投入的含义	167
6.2 扩大基础设施建设的财政政策	172
6.3 扩大人力资本投资的财政政策	180

第7章 建立健全社会保障制度的财政政策 ·····	199
7.1 引言 ·····	199
7.2 社会保障理论与实践的简要回顾 ·····	201
7.3 如何认识我国社会保障制度的构建 ·····	208
7.4 推动我国社会保障事业发展的政策建议 ·····	215
第8章 改善收入分配状况的财政政策 ·····	221
8.1 引言 ·····	221
8.2 “倒U型”曲线理论与实践的简要回顾 ·····	222
8.3 我国的收入分配状况及政策建议 ·····	232
8.4 本章结语 ·····	241
第9章 利用和控制国债规模的财政政策 ·····	243
9.1 引言 ·····	243
9.2 如何理解我国国债规模的增长：问题 ·····	244
9.3 对政府融资格局演变的回顾 ·····	246
9.4 如何理解我国国债规模的增长：回答 ·····	257
9.5 利用和控制国债规模的政策建议 ·····	261
第10章 转变政府职能，提供制度保障 ·····	267
10.1 政府职能转变的含义·····	268
10.2 民主：不是理念，而是需要·····	275
10.3 分权：让地方政府关注地方利益·····	282
参考文献 ·····	289

导 论

0.1 问题的提出

1997年初,我国政府正式宣布我国经济实现“软着陆”,在实行了三年多“双紧”的财政政策与货币政策后,通货膨胀率和GDP增长率都已降至10%以下,达到了预期的目标。同时,在多年的市场导向改革后,大量商品出现了供过于求的现象,许多经济学家认为,这是我国经济终于摆脱了计划经济的“短缺”症状,进入良性的“买方市场”的一个标志。一时间,方方面面都显示出对未来经济形势的乐观判断。但也有人意识到,在经济“过热”得到控制的背后,可能潜伏着经济“滑坡”的危险;在“买方市场”的表象下面,深层次的原因可能是供给结构与需求结构的严重不匹配。1998年,东南亚金融危机爆发,虽然我国没有受到直接的冲击,但出口却受到了重大影响,外部需求已经无法起到拉动经济的作用。1998年中期,积极财政政策出台,目的在于通过各种政策手段刺激国内需求的增长,减缓经济增长速度的下降。在这一背景下,如何利用财政政策扩大内需这一问题受到了广泛的重