



积极财政政策及其财政风险

[illegible]



中国经济问题丛书

ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

积极财政政策及其财政风险

JÍ JÍ CÀI ZHÈNG ZHÈNG CÉ JÍ QÍ CÀI ZHÈNG FÈNG XIAN

陈共 著

 中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

积极财政政策及其财政风险/陈共著.

北京:中国人民大学出版社,2003

(中国经济问题丛书)

ISBN 7-300-04910-9/F·1487

I. 积…

II. 陈…

III. 财政政策-研究-中国

IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 074427 号

中国经济问题丛书

积极财政政策及其财政风险

陈 共 著

出版发行:中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部:62515351 门市部:62514148

总编室:62511242 出版部:62511239

本社网址:www.crup.com.cn

人大教研网:www.ttrnet.com

经 销:新华书店

印 刷:涿州市星河印刷厂

开本:890×1240 毫米 1/32 印张:13.125 插页 2

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

字数:291 000

定价:28.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)



《中国经济问题丛书》 总 序

董辅初

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识和解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注入新的活力，成为其发



展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



前 言

1. 我国自 1998 年下半年开始实施积极财政政策, 5 年多以来, 已经取得举世瞩目的成就, 政策实施的自始至终备受各界所关注, 因而系统研究政策实施的背景、政策思想、政策措施、政策成效、政策内涵、政策配合, 以及从理论上阐述政策实施的过程和总结政策实施的基本经验并分析今后的发展方向, 无疑是一个具有重大理论意义和实践意义的课题。

2. 自从实施积极财政政策伊始, 学术界就在议论什么是积极财政政策, 认为这不是一个学术名词。当然, 这不是一个学术名词, 而是一种政策的命名。综观世界各国凡是实行扩张性财政政策, 一般不是直接以扩张性财政政策来命名, 而是以政策的内涵或政策目标来命



名的。比如，美国 20 世纪 30 年代罗斯福实行扩张性财政政策，是以“新政”命名，他的含义是打破传统的预算平衡观念，实行赤字政策；60 年代肯尼迪-约翰逊政府实行扩张性财政政策，是以政策目标命名，名之曰“增长性”财政政策。

我国的积极财政政策也是一种扩张性财政政策，主要政策目标是刺激需求，促进经济的增长。由于积极财政政策是以增发国债为主要措施，也是启动措施，因此一般谈到积极财政政策就是增发国债，似乎增发国债就是积极财政政策，如果这也可以作为一种理解，那也只能看做一种狭义的理解。随着政策实施的深化，我们可以看到积极财政政策的鲜明的特点，主要的是它的政策目标和政策手段不是单一的，而是全方位的。从政策目标看，以刺激需求、促进经济增长为主要目标，同时调整经济结构、调整分配政策、推动科技进步、发展科学教育、完善社会保障体系等等，从政策手段看，以增发国债和增加税收为主要手段，实际上国债和税收构成积极财政政策的两轮或两翼，同时全面启动税收支出、财政补贴、财政贴息、出口退税等各种财政手段。因此，广义地理解，积极财政政策是以国债和税收为主全面启动各种财政手段，以促进经济增长为主同时带动社会经济的全面发展，全面履行社会主义市场经济条件下财政职能的一种财政政策。所谓“积极”可以从两方面来理解：一是指全面启动各种财政手段积极促进经济增长和社会经济的全面发展；二是同过去财政政策的消极被动的局面相对而言，现在的财政政策是一种“积极”的财政政策。

3. 实施积极财政政策，是我国改革开放后财政政策的一次重大转折。我国经济体制改革是一种市场化取向的改



革，整个改革过程是政府与市场关系的调整过程，同时也是财政收支占 GDP 比重的调整过程。在整个改革开放过程中，国家财政做出了巨大的贡献，这是毫无疑问的。改革开放伊始，为了启动企业活力和提高人民收入水平，国家采取了各种措施。然而，尽管经济发展了，人民收入水平提高了，而财政收入（指预算内）占 GDP 的比重却直线下降，到 1995 年下降到 10.7%，这是世界上不论是发达国家还是发展中国家的最低水平。应当说，在经济体制转轨初期，这种现象是不可避免的，是国家对改革开放必然要付出的成本和代价，也因此才启动并不断地推动了改革开放和经济体制的转轨。但是，由于市场秩序和分配政策还不完善，财政职能被肢解，国家财力分散，特别是中央财政陷入“吃饭财政”的境地，对支持经济发展和进行宏观调控十分乏力。所以，当时的财政政策，不可能积极地履行社会主义市场经济条件下应有的配置资源、调节收入分配及稳定和发展经济的三大职能，充其量只能说是一种消极被动的适应性的财政政策。从政策类型来看，总体上实行的是以“减税让利”为主的“松”的财政政策，当通货膨胀严重时也实行过“紧”的财政政策，实际上是“时松时紧”。1993 年为了治理严重的通货膨胀曾明确财政政策和货币政策实行“双紧”政策，并于 1996 年成功地实现了“软着陆”。治理了严重通货膨胀以后，过去的卖方市场转变为买方市场，效益约束强化，同时受亚洲金融危机的冲击，出现市场需求低迷、经济增长率下滑的趋势，而货币政策的调控效应又明显减弱，于是客观上提出启动并强化财政政策调控功能的要求。同时，这时也具备了充分发挥财政政策调控功能的可能性，这种可能性主要在于：（1）通过多年的经济发展为财政奠定了良好的经济基



础；(2) 经济体制改革，特别是 1994 年的工商税制改革和分税制改革，为财政收入的增长奠定了制度性保证，财政收入占 GDP 的比重每年以 1 个百分点的速度开始回升，增强了财政履行本身的职能和进行宏观调控的实力；(3) 我国长期的低储蓄率，储蓄转化为投资的市场机制不畅，也为通过财政手段吸收和引导社会资金加快建设提供了巨大空间。因此，在这种情况下实施积极财政政策，是果断的恰得其时的正确决策。我们认为，说积极财政政策是改革开放后财政政策的一次重大转变是指两重含义：一是 1996 年以前我国的财政政策是“时松时紧”，1996 年开始实行适度紧缩政策，而积极财政政策则是扩张性政策，这是一个重大转变；二是如前面所说，积极财政政策是一种以增发国债和增加税收为主全面启动各种财政手段支持经济增长的政策，同过去消极被动的财政政策相对而言，是一种积极主动的财政政策，这也是一个重大转变。

4. 增发国债是积极财政政策的主要措施，也是启动措施。5 年来共发行建设国债 6 600 亿元，对国债的效应以及大量发行国债是否可能酿成债务危机并带来财政风险，从决策开始就成为各界议论纷纷的一个热点问题，许多人存有疑虑。这里既有理论问题，也有实际问题。从理论上说，西方经济学对国债的效应一直存在不同的看法，其中以李嘉图的等价定理为代表的一派认为政府借债是延期的税收，用借债弥补赤字和用税收弥补赤字的效果是一样的，实质上是否定发行国债的作用。但多数经济学家从理论分析和实证分析两个方面论证了李嘉图等价定理不能成立，我国积极财政政策的实践也有力地证明了国债的巨大效应。但是，任何一种经济手段的作用都存在两面性，都存在一个“限度”问题。国



债是政府借债，它的“限度”，一是国债能否顺利发行出去，取决于是否有充裕的债源，也就是购买人的购买能力的限度；二是作为借债人的政府的还本付息能力的限度。债源的稳定和充裕程度在我国是不成问题的，具有长年高储蓄率作为后盾，而且需要通过国债将储蓄转化为投资，促进经济的增长。关于政府的国债负担问题，在以新债还旧债的国债制度下，只会增加债务余额，而还本不构成当前负担，当前的负担只是付息。我国当前的国债负担率不到 20%，而国债负担率的增长取决于 GDP 增长率、实际国债利率和基本赤字三个因素。实行积极财政政策的开始阶段我国国债负担率之所以增长较快，主要是因为到期还本付息的利率过高（利率高达 12% 左右）和 GDP 增长率的下滑。我们假定实际利率为 4%、GDP 增长率为 7%、基本赤字为 3% 对国债负担率增长进行测算，那么，到 2026 年才能达到大家经常作为参照上限的 60%，应当说这里的假设条件是相当宽松的，如果实际利率和基本赤字再低一些，GDP 增长率再高一些，那么，达到 60% 上限的时间还要往后推移。按上面的宽松条件的测算，5 年后即 2008 年国债负担率才达到 30%。因此，我们认为，仅就预算内的国债而言，仍存在发行空间，近期内不存在大的风险。

5. 我国国债形势当前不存在大的风险，不等于我国不存在财政风险。应当看到，我国中央和地方都还存在大量的直接隐性债务和或有债务，诸如，金融机构的不良资产、社会保障基金缺口、政府担保债务、企业亏损挂账、拖欠公教人员工资、政府性投资公司坏账损失、地方金融机构的呆坏账等。其中有些迟早要转化为现实的直接债务，即使不转化也是政府的债务负担。实行积极财政政策不能不考虑现实存



在的隐性和或有债务的状况，因为二者相加才是我国政府的全部债务规模。由于隐性和或有债务缺乏确切的统计数字，有人估算，国债加隐性和或有债务占 GDP 的比重不低于 50%。如果考虑直接隐性债务和或有债务的情况，不能说我国不存在财政风险，而且应当说是相当严重的，不容乐观。因此，重视直接隐性债务和或有债务问题，选择适当的时机，进行清理整顿，采取有效措施化解现有的存量，并从体制改革入手消除继续产生的根源，是我国防范财政风险必须采取的重要举措。

6. 减税政策是扩张性财政政策的重要措施，但我国实施积极财政政策没有采取减税政策。对于这个问题，经济学界许多人一开始就提出质疑，认为增发国债的扩张效应会被增加税收的紧缩作用所抵消。其实，从经济学原理来说，扩张性财政政策的措施及其相互配搭可以是多种多样的，减税、增加支出，或二者同时并举，都是扩张性政策。从政策实践来看，有实行扩张政策而没有实行减税政策的先例，如美国“罗斯福新政”，没有实行减税政策取得了成功。减税政策也并非万能的灵丹妙药，如美国肯尼迪—约翰逊政府实行减税政策取得了成功，里根政府实行减税政策却以失败而告终。这里说明了两条原理：其一，实行扩张政策是否要实行减税政策，要根据各国当时的实际情况来决定，不是一般规律。我国之所以没有实行减税政策，是因为我国当时财政收入占 GDP 的比重仍然偏低和市场低迷，实行减税政策会减少了政府支出，却难以收到刺激民间投资增长的效果。其二，从经济学原理来看，减税可以起扩张作用，增税同样可以起扩张作用，减税是通过刺激民间投资的增长起扩张作用，而增加税收是通过增加政府支出起扩张作用，而且增加



政府支出的效应乘数大于减税本身的效应乘数。我国积极财政政策没有实行减税政策，是符合当前国情的，是成功的，实际上增发国债和税收增长成为积极财政政策的“两轮”或“两翼”，增发国债用于增加政府投资，而税收增长用于满足发展科学教育和社会保障等公共支出的需要。

对待税收快速增长的问题，还必须考虑事务的另一个方面。当然，当前税收收入的快速增长是经济和财政形势大好的表现，但是，当解脱市场的低迷形势，民间经济开始活跃之后，税收的过快增长，就会抑制民间经济的发展。虽然我国当前财政收入占 GDP 比重仍然偏低，税收的快速增长有利于这一比重的提高，但这一比重应当确定一个适度的上限。我们认为，当前和今后的税收政策应是：全面减税政策不可取；税收收入的快速增长从而带来的财政收入占 GDP 比重的提高应适度控制；有增有减的税制结构性调整迫在眉睫。

7. 财政政策需要货币政策的配合和支持，没有货币政策的合理搭配和支持，任何财政政策都不可能圆满地实现它的政策目标。我国积极财政政策与稳健的货币政策相配合，也是一条成功的经验。这种政策搭配，意味着由财政政策推动经济的增长和发展，货币政策主要承担经济的稳定。稳健的货币政策可谓不文不火，不松不紧，有较大伸缩空间，可以根据经济形势和积极财政政策的力度灵活调节。在对待稳定与发展关系上，是在防范金融风险的前提下支持经济增长，适应积极财政政策的需要，保证必要的货币供给量。从这个意义上说，稳健的货币政策也可以理解为紧中有松的货币政策，与松中有紧的财政政策相配合，相得益彰。不过，应当指出的是，当积极财政政策逐步淡化以至即将退出的时



候，也就是政府干预减弱而市场在资源配置中起更大作用的时候，货币政策不能“退火”，却需要加一把火，大力支持民间经济的发展，增强市场经济的内在增长动力。

8. 积极财政政策是一种扩张性财政政策，不论是扩张政策还是紧缩政策都是相机选择政策，都不可能作为长期政策，因而存在淡化和退出的问题。淡化和退出是不同的，要通过逐步淡化达到退出，退出是指该项政策已经达到预定的政策目标，因而随之终结。对于一项政策的持续时间，人们习惯于以所谓短期、中期、长期加以区分，这种区分只能是相对的，如果绝对化就会脱离实际，也是不科学的。人们总是强调扩张性财政政策只能是一种短期政策，其实并非如此，因为一项政策的持续时间，不是由政府的主观意志决定，而是由经济形势的发展来决定的。比如，美国 20 世纪从 30 年代开始的“罗斯福新政”到 60 年代肯尼迪-约翰逊政府实行的“增长性”政策，从理论依据上说，都属于凯恩斯主义的扩张性财政政策，尽管其间的政策目标和政策手段有所变化，但曾持续了 30 余年。当然，最终由于扩张过度而酿成经济滞胀。

我国的积极财政政策已经实施了 5 个年头，从国债对经济增长支持的力度来看，实际上已经逐步在淡化。积极财政政策是否淡出或退出，以什么方式或替代措施退出，不能由主观意志来决定，而是要根据国内外经济形势发展来做出抉择。

9. 我国积极财政政策的实施，不单是在政策效应上取得了巨大的成就，而且在宏观调控艺术方面取得了成功的经验。本书一方面对如何理解积极财政政策、市场失灵政府弥补、财政赤字的基本理论问题、财政赤字与总需求和总供



给、财政政策的“排挤”效应、财政政策与通货膨胀、积极财政政策效应的理论分析等几个方面进行了理论分析，另一方面，根据5年多来的实践试图从财政政策和宏观政策的日趋完善和成熟、赤字政策观念的转变、坚持财政的综合平衡和宏观政策操作艺术等几个方面探索了积极财政政策实施的基本经验。

该书为2000年5月下达的国家社会科学基金项目（批准号00BJY 091），课题主持人和全面撰稿人陈共，写作过程中有类承曜、李建军、夏琛轲、游炳俊、吴涛几位同志提供了部分初稿或资料。

2003年4月



目 录

第 1 章	积极财政政策综述	(1)
	一、积极财政政策实施的	
	历史背景	(1)
	1. 改革开放以来我国	
	经济发展和财政政	
	策的简略回顾	(1)
	2. 1998 年经济形势不	
	容乐观	(5)
	3. 货币政策对促进经	
	济增长明显乏力 ..	(10)
	4. 积极财政政策的提	
	出	(14)
	二、积极财政政策的主要	
	措施	(17)



1. 1998 年的主要举措	(18)
2. 1999 年的主要举措	(21)
3. 2000 年的主要举措	(25)
4. 2001 年的主要举措	(29)
5. 2002 年的主要举措	(32)
三、积极财政政策的实施效果	(33)
1. 加大基本建设支出, 推动经济 增长	(34)
2. 加快基础设施建设, 调整经济 结构	(38)
3. 加大技术革新力度, 推动产业 升级	(41)
4. 增大教育和科研投入, 增强经 济增长的内生动力	(42)
5. 增加社会保障投入, 提高城镇 居民收入, 增加就业	(45)
6. 增加农业投入, 提高农民收入 水平	(48)
7. 加快财政支出增长, 导向收支 的良性循环	(49)
8. 丰富了宏观调控经验	(54)
第 2 章 有关的几个基本理论问题	(56)
一、如何理解积极财政政策	(56)
1. 财政政策原理	(56)
2. 我国的积极财政政策	(59)
二、市场失灵, 政府弥补	(64)
1. 市场失灵	(64)



2. 社会主义市场经济条件下政府和财政的经济职能	(66)
3. 公共需要和公共物品的界定	(68)
三、财政赤字的基本问题	(73)
1. 概述	(73)
2. 财政赤字的基本定义	(75)
3. 财政赤字的分类：结构性赤字、周期性赤字、发展政策性赤字	(75)
4. 关于财政赤字的度量问题	(79)
5. 财政赤字的融资机制	(83)
四、财政政策（财政赤字）与总需求和总供给	(84)
1. 凯恩斯主义收入决定模型	(84)
2. 政府购买性支出的作用	(86)
3. 所得税变化的作用	(87)
4. 增加转移性支出的效应	(87)
五、财政政策与利率及其“排挤”效应	(88)
1. IS—LM 模型中的财政赤字效应	(88)
2. 通过债务融资的财政赤字	(89)
3. 通过货币融资的财政赤字	(90)
4. 政府支出增加与“排挤”效应	(91)
六、财政政策（财政赤字）与通货膨胀	(95)
1. 财政赤字、货币创造与通货膨胀的关系	(96)
2. 通过发行国债弥补的财政赤字和通货膨胀的联系机制	(97)