

经济转型与经济发展前沿文丛

Economic Transition and
Economic Development

制度约束下的 财政政策绩效研究

尚长风 / 著

人民出版社

本书得到南京大学2002年文科规划项目的资助

制度约束下的 财政政策绩效研究

尚长风 / 著

人民出版社

责任编辑:李 赟

装帧设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

制度约束下的财政政策绩效研究/尚长风著

-北京:人民出版社,2004.4

(经济转型与经济发展前沿文丛)

ISBN 7-01-004302-7

I. 制… II. 尚… III. 制度-财政-研究 IV. F268.238

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 0028796 号

制度约束下的财政政策绩效研究

ZHIDU YUESHU XIA DE CAIZHENG ZHENGCE JIXIAO YANJIU

尚长风 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京通州区电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:8.875

字数:215 千字 印数:1-3,000 册

ISBN 7-01-004302-7 定价:18.50 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



作|者|简|介

尚长风，江苏句容人，生于浙江安吉，南京大学商学院副教授，主要从事公共财政学、税收学的教学科研工作。1989年从上海财经大学经济学系毕业，获经济学硕士学位。1999年师从著名经济学家洪银兴教授，2003年获经济学博士学位。重点研究领域是财政政策和税收制度。工作以来，在各类刊物上公开发表学术论文30余篇，公开出版专著2部，主编或参编书籍与教材6部。1992年赴曼谷参加由联合国粮农组织举办的国际学术会议。为了提高教学科研水平，2002年到哈佛商学院进修。

丛书总序

献给读者的是南京大学经济学科的系列研究成果，关注的是中国经济转型与经济发展的前沿问题。我国目前正在推进的经济转型或转轨主要涉及三个方面：经济体制由计划经济向市场经济的转型；增长方式由粗放型向集约型的转型；经济发展阶段由传统向现代的转型。由此发生了多个层面的变化：市场态势由卖方市场转向

买方市场；宏观经济不均衡的主要特征由通货膨胀转向通货紧缩；经济结构正在发生重大变动，工业化、城市化、信息化成为结构变动的重要推动力；等等。与此同时，转型中的摩擦和矛盾逐步显现，市场秩序的混乱，信用的缺失，失业和下岗的剧增等无序现象又成为经济转型的阻力。对转型内容和目标的研究及转型期摩擦和矛盾的分析就成为我国经济转型理论的重点。

经济转型理论把转型分为两个阶段：第一个阶段是各个原先的计划经济国家推进自由化、市场化的改革（在前苏联和东欧国家还包含着放弃社会主义）；第二个阶段是针对在转向市场经济体制过程中，各个转型国家普遍出现的经济波动、通货膨胀、通货紧缩、失业、腐败等问题，推进以追求经济稳定和经济增长为内容的改革。

- 2 当今世界上进行经济转型的国家较多，各国转型的具体目标和路径不尽相同。不同的国家推行不同的市场经济，实行不同的转型步骤，转型的效果也很不一样。在经济转型的第一阶段，不同国家市场化的重点不同，如波兰、俄罗斯等国家重点在私有化，中国的重点在经济运行机制的转换；改革的速度不一样，前苏联和其他东欧国家基本上都采用了大猛击（big bang）式的“休克疗法”战略，我国则实行渐进（gradualism）式改革战略。虽然，进行经济转型的国家无一例外地出现了通货膨胀等宏观经济不稳定的状态，但是，实行“休克疗法”的国家的通货膨胀率显著的高，经济增长率显著的low，甚至多年处于负增长。与此相反，实行渐进式改革的中国，在转型阶段经济增长率持续处于高水平（10%左右），通货膨胀率也比这些国家低得多。实践证明，渐进式的经济转型不但不会破坏生产力，还会由于市场化改革的顺利进展而产生明显的推动经济增长的效应。

虽然中国的经济转型实行的是渐进式改革战略，但是到20世纪90年代初，中国的市场化水平实际上超过了实行“休克疗

法”的前苏联和其他东欧国家，经济增长率显著高于俄罗斯和其他东欧国家，通货膨胀率也最低。于是，中国的第一个经济转型阶段的成果得到了普遍的肯定。一些国外学者在比较中国和前苏联及东欧国家的转型效果后得出的结论，认为中国改革的成功经验是：一方面中国的市场化改革比其他国家早；另一方面中国首先推进经济改革而没有首先进行政治改革；再一方面中国在中央与地方政府之间的分权。中国实行的双轨制是渐进式改革的重要特征。这些因素在中国经济市场化过程中起着重要的作用，也是我国经济转型较为稳定的重要因素。尽管如此，在进入 21 世纪后，在中国的经济改革已进行了二十多年后，政治体制改革研究仍不可避免，因此，以政府改革先行的政治体制改革便成为改革的新内容。与此相应的是，转型经济学需要研究经济改革与政府改革的相关关系。

1995 年初世界银行组织了一次关于第二次转型的讨论会。会议主持人、世界银行首席经济学家迈克尔·布鲁诺 (Michael Bruno) 就第二次转型提出了三个论题：(1) 转型国家稳定、自由化和经济增长的依赖关系；(2) 企业重组问题；(3) 法制建设，这涉及腐败问题。这三个论题也是我国当前经济转型的课题。就第一个论题来说，国民经济的稳定增长需要结构的调整来支持。就第二个论题来说，企业重组和产权之间的相互关系是相当重要的。就第三个论题来说，腐败可能破坏稳定甚至延缓改革的进程，因为它可能降低政治的可信度和对政府的信心。

关于第一个论题，建立保证经济稳定增长的机制应该成为经济转型的重要内容。经济转型国家大都面临最严重的通货膨胀等宏观经济问题，这可以用科尔内的短缺经济理论来说明。短缺是计划经济时期和市场化改革初期阶段的常态。由于短缺，政府和企业都有扩大投资的冲动，居民有着强烈的“消费饥渴症”。改革开始后，企业有了投资和经营自主权，地方政府也有了自己的

财力，再加上预算的软约束，各个方面的扩张冲动难以遏制，于是通货膨胀难以避免。

经济转型国家在经济转型过程中出现的不稳定因素，不仅仅是通货膨胀，通货紧缩也可能出现。现实中，一些转型国家已经出现了经济的停滞或衰退，甚至是经济停滞与通货膨胀并存。就像俄罗斯从1991年开始实行“休克疗法”的改革，到今天其经济增长基本上处于停滞状态，近年来又出现了严重的经济衰退。主要原因在于激进的改革战略以及由此引起的经济和政治的混乱秩序。

应该说，中国的渐进式改革，由于其制度摩擦较少，能够避免对生产力的破坏，因而在转型阶段能够保持持续的经济增长。但是，不容忽视的是，由于两种体制交织，旧体制下单纯追求产值增长而不顾效益的行为仍然顽强地起作用。有了投资自主权的企业由于决策能力差，而热衷于重复建设和重复投资，这种行为还会得到地方政府或部门的保护（诸侯经济），当重复建设和重复投资积累到一定程度，生产的产品便会超过市场购买力，从而不可避免地产生产品的积压。因此而产生的市场问题会迫使经济增长率下降，更为严重的便是出现经济衰退和就业不足。

显然，在经济转型国家经济的不稳定可以表现为通货膨胀，也可能表现为经济停滞或衰退，也可能是通货膨胀和经济停滞结合在一起。因此经济转型研究的新课题自动担负起寻求实现经济稳定增长的使命。

面对转型国家通货膨胀严重和经济增长停滞的状况，研究经济转型的经济学家开出了各种稳定和推动经济增长的药方。在世界银行进行的关于第二次转型的讨论中，国际货币基金组织的斯坦利·费希尔（Stanley Fischer）把旨在实现稳定和增长的第二次转型的重点概括为三个方面：（1）改革财政制度；（2）改革金融制度；（3）改革汇率制度。这涉及宏观调控体制的改革和完善。

关于第二个论题——企业重组。调整和优化企业结构的前提是根据市场化要求改革所有制结构。中国在市场化改革二十多年后提出企业重组，意在明晰企业产权。明晰产权的途径，一是发展包括私有制企业在内的非国有企业；二是对包括国有企业在内的公有企业进行以明晰产权为内容的改革，将其改制为多元股权的公司制企业；三是企业间通过产权交易进行并购。

在市场化改革的初期，市场化是在制度外发展非国有经济。由于当时中国的市场属于卖方市场，商品严重短缺，非国有经济进入的行业基本上带有“填空”的特征。进入20世纪90年代后期，一方面，制度外的资源被充分动员，开始转向市场经济的国有企业也开始进入市场争夺资源，这就使非国有经济发展遇到资源限制；另一方面，许多领域特别是非国有经济成分主要进入的制造业领域进入了买方市场，这些领域的竞争过度造成非国有经济成分发展的势头减缓，效益下降。在这种市场新格局中，非国有经济成分要进一步扩大，就要进入国有经济已经进入的领域和市场，由此产生国有经济与非国有经济的激烈竞争，从而牵动国有经济布局的战略性调整和国有企业的资产结构重组，其途径包括国有经济在所处的弱势领域的退和非国有经济的进。

企业重组不可避免地触及到国有企业（也包括其他类型的公有企业）的产权结构变动。现在已经明确，股份制可以成为公有制的主要实现形式，因此除了将一部分中小企业改制为私人企业外，相当部分企业可以通过吸收私人资本、或其他法人资本的途径形成多元股权的公司制企业。

与国有经济布局调整相对应，私人企业也进入新的发展阶段。一方面私人企业的发展在许多地区已经不再表现为个数的增加，而是规模的扩大，竞争力的提高。另一方面是市场准入，即拆除私人企业进入许多生产领域的各种政策壁垒，准许外资进入的市场同样应对国内私人企业开放。再一方面是准许私人企业走

出去参与国际竞争。

关于第三个论题，是通过法制建设克服转型阶段的腐败。经济转型时期造成不稳定的另一个问题是腐败问题。耶鲁大学教授苏珊·罗斯·阿克曼 (Susan Rose Ackerman) 认为，腐败在僵硬的计划经济制度中盛行，其原因是计划经济阻碍商品和服务的自由流动，它通过分配稀缺的物品和服务为“寻租”提供刺激。计划经济制度崩溃后，本来预计合法的自由市场的规则将普遍实行，不合法的“寻租”和其他的腐败将减少，但在现实中这种效应没有出现。腐败成为转型国家的共同问题。为什么？有人说，盛行腐败是转型国家增长的痛苦，但是腐败盛行将毁灭转型本身。



6

在苏珊·罗斯·阿克曼来看，在转型阶段腐败仍很严重，主要原因在于国家继续保持着对“钱袋”的控制，它们可能有“寻租”问题和其他内部交易。虽然市场化过程会因最终减少政府对经济的干预而减少腐败，但在现实中腐败没有因政府作用的减少而减少。人们可能试图在新的制度中创造新的“寻租”的路段。最坏的例子是人们决定退出第一经济，以防国家和其他知情者干预。

基于上述产生腐败的原因，克服腐败不仅要求减少政府对经济的干预，还要求建立相应的法律制度。这就是苏珊·罗斯·阿克曼所指出的，转型国家试图建立法律标准，同时在经济自由化过程中要通过去除或减少补助、贸易限制和政府购买中享受的优先待遇来减少“寻租”的可能性。换句话说，国家应该尽可能有节制地管理经济。

应该说，改革和发展相协调是中国前一时期的市场化改革取得成功的经验。它也将成为今后一个时期的经济转型所要坚持的准则。改革与发展是统一的。一方面改革能推动发展，目前经济发展的最大阻力是经济体制的阻力，改革就是要克服这种阻力。另一方面发展也能推动改革。经济发展能减轻改革的阻力，为改

革创造宽松和良好的环境。从成本效益分析，改革的成本是经济发展水平的下降，改革的效益是经济发展水平的提高。较低成本的改革就是改革能带来经济的更快增长。

对我国这样的发展中国家来说，经济发展是主题，结构调整是发展的主线。与经济发展相关的结构性变化的主要过程包括四个方面：（1）劳动者从农业活动转向非农业生产活动，即工业化过程；（2）城市和乡村之间的人口比例发生了变化，即城市化过程；（3）工业自身尤其是制造业内部的结构变动；（4）服务业部门的结构转变。就我国目前来说，结构调整内容更为丰富，其中包括产业结构调整，其主题是产业升级；企业结构调整，其主题是资本向优势企业集中；所有制结构调整，其主题是发展多种所有制经济；国有经济的战略性调整，其主题是优化国有资本的分布结构；贸易结构调整，其主题是创造国际竞争优势；区域结构调整，其主题是区域间协调和共同发展。

现在经济转型目标已经非常清楚，经济转型效果也很明显，但我们也不能不看到实际上存在的各种无序现象，而且潜伏的体制矛盾还在逐渐显示，特别要指出的是已有的改革也不是都成功的。因此，实事求是地研究已经和正在进行的市场化改革的无序现象，从中寻求由无序走向有序的路径，应该是十分有意义的。

针对经济转型已经出现和可能面临的矛盾，有必要研究经济转型的秩序，以保证较少摩擦较低成本地实现转型。主要涉及以下问题：

第一，理论创新是社会发展和变革的先导，同时也是实现经济转型并在转型期稳定发展的根本保证。理论创新的基本要求是，在坚持马克思主义基本理论作为指导的基础上，总结实践的新经验，借鉴当代人类文明的有益成果，不断扩展新视野，做出新概括。这里特别要求作为指导思想理论基础的政治经济学的与时俱进。

第二，关注转型的路径依赖。根据青木昌彦的假定，经济体制所依存的历史的、社会的、技术的、经济的环境，现存的制度会改革路径，造成经济体制的路径依赖，使改革路径偏离目标。这种状况一方面说明了改革的艰巨性，另一方面也说明了需要解决改革路径所依赖的各种环境的改变。根据罗纳德·麦金农的“经济市场化的次序”理论，需要依据各个经济子系统之间的相互联系，解决好市场化改革的次序，防止因次序颠倒而产生的经济系统的混乱。

第三，发展是实现转型的动力。经济转型过程中出现的许多无序和混乱现象，可以用改革和发展不相协调来说明。改革和发展的协调指的是，改革的任务必须由发展的任务提出，改革的战略必须适应经济发展的战略。经济发展有多方面要求，改革的效应不可能同时满足发展的所有要求，某项改革措施的效应对某种发展要求可能有利，但对另一些要求可能不利，这就要从发展方面衡量改革的成本和效益。特别要注意的是，虽然从理论上说改革能解放生产力，但不等于说每一项改革措施都会立即带来发展效应。因此协调改革和发展关系的一个重要内容是，一切有利于经济增长的改革应该先行。

上述关于经济转型与经济发展内容及路径的介绍，同时也简述了本丛书所涉及的主要方面。需要说明的是本丛书都是本学科学术骨干呕心沥血的力作，因此，本丛书也可从一个侧面反映南京大学经济学科的学科建设成果。

南京大学党委书记、教授、博士生导师

洪银兴

本书序

本书源自尚长风博士的博士论文《制度约束下的财政政策绩效研究》。在本书公开出版之际，我作为她的指导老师，欣然做序。

自从二十世纪三十年代凯恩斯宏观经济理论提出来以后，为了实现宏观经济总量平衡，政府通过制定和实施财政政策的方式对经济活动进行干预，已经成为一种

常见的经济和政策现象。由于各个国家在不同的发展阶段宏观问题各有特色，财政政策也各有特点，同种财政政策在不同国家不同时期的效果也不一样，因而财政政策及其效应的研究产生了不同的学派，并不断产生新的成果。

▼
▼
▼
2 1997年初，我国国民经济在经过了四年“软着陆”的宏观调控后，市场环境发生了根本性的变化，买方市场逐步代替了卖方市场。特别是当年下半年，从泰国开始爆发了一场遍及东南亚国家的金融危机，直接对中国商品出口产生巨大冲击，导致中国的外需不足。内部因素和外部因素的双重压力，影响到既定的经济增长目标的实现和国民经济的持续稳定增长。从总量上看，社会总需求明显不足，消费市场不旺、投资需求不足失业状况比较严重，一系列的经济、社会问题正逐步显现出来。为了实现国内生产总值的稳定增长，减轻就业压力，从1998年中期开始，中央政府执行了以扩大内需为主要目标的积极财政政策。财政政策手段以扩大政府直接支出为主。中央政府通过调整预算、扩大财政赤字规模和增强国债发行力度等方式，为财政扩大公共支出筹措资金。通过增加公共支出直接扩大社会总需求的同时，还期望以政府支出带动民间投资与消费，从而实现扩大内需、刺激经济增长、降低失业率的目标。减税仅仅是作为扩大公共支出的辅助手段。

积极（扩张性）财政政策执行至今已有五年多的时间，国内理论界对财政政策绩效进行分析的经济学者很多，研究的结论也存在着分歧。多数学者较为一致的观点是：财政政策有效果，但效果不佳。针对财政政策效果不理想的原因所进行的探讨，较多的集中在财政支出对民间投资与消费的拉动不明显，财政政策的乘数较低，政府的债务负担不断加大，支出手段与税收手段之间缺乏配合等方面。众多学者就财政政策绩效不理想的原因所进行的分析，都有其正确的地方，但仅仅就这些方面进行分析是不够

的。尚长风博士的《制度约束下的财政政策绩效研究》一书，从影响积极财政政策传导机制的制度安排角度入手，对财政政策绩效进行研究。

该书试图从中国这样一个经济转型国家的实际状况出发，从经济转型时期所特有的制度安排角度，就中国政府1998年以来执行的积极财政政策的绩效问题进行了专门的研究。本书认为：执行适用于成熟市场经济条件下的财政政策，其成功与否的一个重要前提是：是否存在与成熟市场相同的或类似的制度背景，因为制度安排在很大程度上决定着财政政策传导机制能否顺利发挥。积极财政政策实施之时，中国的经济环境有两个很大的特点：一、中国是一个经济体制从计划经济向市场经济转型的国家，且当前正处于转型过程中；二、尽管中国的市场经济体制建设有明显进展，但市场并不完善，市场体系尚不健全，市场在对经济活动调节过程中还会遇到非市场因素的制约。这两个特点决定了政府的制度安排（或政策）也同样处于转轨过程中：旧制度安排和新制度安排共同发挥作用。比较而言，制度变迁具有滞后性，在有的情况下旧制度所发挥的作用更强。这样，在积极财政政策传导机制发挥作用过程中，依然实施的不合理制度很容易成为阻碍因素，从而对财政政策绩效实现产生负面影响。

已有的财政政策研究论著，在研究财政政策绩效的时候，都没有将已有的制度安排作为影响政策效果的因素而进行专门研究，因为制度是既定的、实施财政政策的基本条件，它不可能成为财政政策实施的障碍。但中国的情况却与此完全不同。中国经济目前正处于转型过程中，与经济环境相适应的制度也同样处于转型中：新制度在建立过程中，与旧经济体制相适应的制度依然在发挥作用。本书专门从转轨时期中国的制度安排角度研究中国积极财政政策绩效，研究不同方面的制度安排分别对财政政策绩效产生的影响。由此出发，本书提出了一些令人耳目一新的观点。

首先,本文的基本观点是:影响中国积极财政政策绩效的最大因素就是制度,并运用各种方法对这一基本观点进行论证与研究。

其次,在对积极财政政策的就业绩效进行研究的时候,本书将一部分城镇失业界定为自愿失业,从中国社会保障制度方面剖析了自愿失业存在的原因。将不同原因造成的城乡失业通过劳动力异地之间大量流动的方式而联系起来,结果导致政府解决城镇地区的失业政策失灵。

再次,本书认为解决农村居民就业、收入与消费的最好途径是城市化建设。为了使财政政策增加消费的效应更加明显,应该将农村城市化建设与当前正在进行的农村税费制度改革结合起来。

4 第四,本书较好地 will 财政政策理论与政策实践结合起来。本书对财政政策理论回顾较为系统,对已有文献所进行的观点评述也很到位。将已有的财政政策理论与中国的财政政策实践结合起来,运用已有的理论对中国的政策实践进行了研究与分析,因此书中所得出的结论具有很强的说服力。

《制度约束下的财政政策绩效研究》从中国制度安排角度较全面地研究了影响中国积极财政政策绩效的各种制度因素,并在此基础上提出了提高财政政策绩效的政策建议和新的制度安排。本书的理论体系比较系统,观点新颖,资料翔实,研究方法较为先进,如果在数理模型的运用上能够加强深度,那么该书就更加完善。无论如何,本书对于从事公共经济学教学、研究以及相关工作的人员都具有很好的参考价值。

洪银兴

2003 年国庆

内容摘要

1997年年初，我国国民经济在经过
了四年“软着陆”的宏观调控后，市场环境
发生了根本性的变化：商品供不应求的
状况被供大于求所代替，买方市场逐步代
替了卖方市场。从总量上看，社会总需求
明显不足，消费市场不旺、投资需求不
足、劳动力下岗、失业状况比较严重，一
系列的经济、社会问题正逐步显现出来。
当年下半年，从泰国开始爆发了一场遍及
东南亚国家的金融危机。相关国家的货币
汇率大幅贬值，直接对中国商品出口产生
巨大冲击，导致中国的外需不足。内部因
素和外部因素的双重压力，影响到既定的