

财政政策与经济发展

CAIZHENG ZHENGCE YU JINGJI FAZHAN

张弘力 著



中国财政经济出版社

财政政策与经济发展

张 弘

著

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政政策与经济发展/张弘力著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.4

ISBN 7-5005-7161-5

I. 财… II. 张… III. 财政政策-关系-经济发展-研究-中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 021428 号

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@drd.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7.375 印张 183 000 字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2000 定价: 18.50 元

ISBN 7-5005-7161-5/F · 6261

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

图书在版编目 (CIP) 数据

财政政策与经济发展/张弘力著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.4

ISBN 7-5005-7161-5

I. 财… II. 张… III. 财政政策-关系-经济发展-研究-中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 021428 号

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@drd.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7.375 印张 183 000 字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2000 定价: 18.50 元

ISBN 7-5005-7161-5/F · 6261

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

张弘力同志的专著《财政政策与经济发展》出版了，这是一部理论与实际紧密结合的专著，对理解中国财政政策的实施及其成效颇有裨益，谨写此只言片语，作为读后感，并将该书推荐给读者。

张弘力同志长期从事财政方面的综合工作，具有较好的理论素养，具有丰富的实践经验，熟悉财政收支运行机制、预算的编制与执行以及财政政策的操作。本书是以我国财政政策的实施为背景，从理论与实践的结合上，借鉴国外的成功经验，总结我国财政政策的实践，从理论上论述了我国财政政策宏观调控功能的定位，运用实证分析论证了财政政策对促进经济发展的作用，在此基础上，又从财政收入和财政支出两个层次分析了税收政策和支出政策与经济发展的关系，作者还专章论述了地方政府和地方财政在经济增长中的重要作用及其他相关问题。内容丰富，分析深入，论述和分析中体现了作者的独到见解。

1. 财政政策宏观调控功能的定位。作者从经济学原理分析了经济发展和经济增长的概念，分析了市场经济体制下政府在经济发展中的作用，以及财政政策与经济增长的关系，在此基础上，按照财政政策与经济发展之间的逻辑关系，论证了财政政策是宏观调控的重要工具，在市场经济体制下，无论是经济发达国家，还是发展中国家，财政政策对一国经济的稳定、健康和协调发展都具有重要

作用。作者特别关注的是发展中国家和体制转轨时期财政政策的作用，考察了发展中国家财政支出规模与结构的发展变化趋势，其中东亚和太平洋地区发展中国家，20世纪中央政府总支出占GDP的比重，由60年代的16%上升到90年代的27%，而且伴随着支出规模的扩大，用于经济建设支出的比重也在扩大，如1986年经济建设支出的比重印度为36%，韩国为35%，泰国为42%。作者认为，这是发展中国家强化财政干预经济的一个显著标志，因而可以认为，对于发展中国家特别是对于由计划经济向市场经济体制转轨的国家，财政政策对社会经济发展的促进作用更为明显，更为重要。作者进一步明确我国转轨时期财政政策调控具有三种功能：一是优化资源配置，实现宏观调控目标；二是调节收入分配，处理好公平与效率关系；三是调节社会供需矛盾，实现社会经济的稳定。

2. 如实评价我国财政政策在经济发展中的作用。我国自实行改革开放政策20余年来，社会经济发展取得了巨大的成就。在经济发展过程中，充分体现了财政政策与经济发展之间相互依存的辩证关系：在经济发展取得的成就中，财政政策的巨大支持是功不可没的，而经济发展又为财政收支状况的好转和财政政策的顺利实施提供了前提条件。改革开放之初，为了启动市场化改革，政府采取提高农副产品收购价格，提高职工工资水平，对企业和地方实施放权让利政策，几乎每一项政策的实施，对财政来说，不是减收就是增支。作者认为，财政为改革承担了巨大的改革成本，有力地推动了改革的顺利开展和经济的发展，但同时，也带来了财政收支的拮据和严重通货膨胀。从1993年政府开始实行适度从紧的财政政策和货币政策，经过3年的治理整顿，于1996年成功地实现了“软着陆”。“软着陆”以后，我国由过去的卖方市场转换为买方市场，粗放型经济转换为集约型经济，效益约束强化，又加受亚洲金融危机的冲击，经济形势出现新的变化：需求低迷，投资和出口增长减慢，经济增长乏力，通货紧缩趋势显现。于是，从1998年开始实

行以增发国债为主要手段的积极财政政策。作者认为，我国积极财政政策具有两个突出的特点：一是，以政府直接投资为主拉动总需求。在有效需求不足的情况下，通过增发国债以财政拨款形式拉动总需求，具有其他政策工具不可替代的效应，如时滞短、环节少，通过乘数效应促使经济回升，将储蓄转化为投资，而且可以诱导民间投资。二是，建设国债重点投向基础设施。国债投资既可以缓解短期需求不足的矛盾，又促进了长期产业结构的调整和优化，还为下岗职工和农村剩余劳动力创造就业机会，有利于实现国民经济的良性循环和长期稳定发展。实施积极财政政策仅6个年头已经取得明显成效：维系了适度的经济增长率，促进了产业结构调整 and 升级，扩大教育与科研投资增强了经济增长的内生动力，加快了完善社会保障体系的步伐，提高了城乡人们生活水平，实现了财政收支的良性循环。

财政政策的成效说明，我国改革开放后的经济发展过程，同时也是国家宏观调控政策的运用过程，在宏观调控方面，既取得了治理通货膨胀的初步经验，也取得了克服通货紧缩的初步经验，宏观调控的操作艺术不断提高和日臻成熟。

3. 税收政策与经济发展的关系。作者认为，富有效率的财政收入机制和财政支出机制是提高财政政策绩效和推动经济发展的关键。关于税收政策，作者认为，鉴于我国目前的税制结构和经济发展现实，在税收政策安排上不宜实施大规模的减税政策。政策方向应是在现有税收规模的前提下，对现行税制做局部性调整：改生产型增值税为消费型增值税，改对不动产销售和建筑安装业课征的营业税为增值税，以减轻企业投资所承受的负担，提高企业更新改造和扩大投资的能力；尽快统一内外资企业现行的不同税制，为包括国有企业在内的所有企业提供公平的竞争环境；加快“税费改革”的进程，从规范政府收入机制的宏观层次上，将“税费改革”同税制的调整结合起来，通过规范政府收入机制的安排来减轻企业的负

担水平。

4. 关于建立富有效率的财政支出机制。作者指出,在体制转轨时期,政府投资具有其他投资不可替代的作用,与经济发达国家对比而言,发展中国家政府投资的职能更为重要,投资的范围更为广泛,它既可以调节社会总需求和社会总供给,又可以有效地调节和引导社会总投资的规模和方向,是当前经济增长的主要推动力。针对如何建立适应社会主义市场经济体制的公共支出体制,作者提出了建立公共支出和公共预算的基本思路和基本框架。对于正在推行的部门预算改革,作者结合自己的工作体会,对实行部门预算已经取得的成就及改革中存在的问题进行了深入的研究和探讨,指出了今后改革的方向,无疑对部门预算的进一步改革具有重要的参照意义。

5. 其他相关问题。作者在研究财政政策与经济发展的关系时,还强调了地方政府和地方财政在实施财政政策中的重要定位和作用,对转移支付制度进行了实证分析,指出了目前转移支付制度存在问题及进一步完善的思路。本书还提出,为确保国家经济安全应建立财政储备制度,为应对突发事件对经济和财政的冲击应建立财政应急机制,并对规避财政风险,防范隐性债务和或有债务转化为现实债务可能带来的冲击进行了研究和探讨。

《财政政策与经济发展》一书,是作者多年来工作实践和理论研究的结晶,具有较高的学术价值和实践价值。衷心希望作者在繁忙工作之余,不懈地坚持理论研究,总结我国财政改革的丰富经验,提供更多的理论与实际结合的佳作。

陈共

2004年2月

序 二

财政政策是一个国家或地区调控宏观经济的重要政策工具，对于一国或地区经济稳定、健康、持续发展具有重要作用。作为一名财政工作者，作者运用财政学理论深入分析了财政政策与经济发展的内在关系。但是，作者并没有局限于从财政学角度研究问题，而是从更为广泛的视角，更为深入的领域，运用政府行为学理论和货币银行学理论，全面分析了地方政府及财政政策与货币政策协调配合对于经济发展的促进作用。

随着经济体制改革的不断深入，地方政府在经济增长与经济发展中的作用日益加强，作为中央政府财政政策重要的传导者，作者认为，地方政府行为对经济增长与经济发展的影响十分巨大，指出地方政府是传递财政政策，推动经济发展的重要力量，合理划分中央和地方政府的财权与事权是提高财政政策效率的体制性保障。考虑到政府间转移支付制度是促进地方政府实现中央政府意图，促进地区经济均衡发展的重要制度，作者从理论分析和实证研究两个方面论述了转移支付制度的政策效应、存在问题及进一步改进的建议，针对我国转移支付制度存在的主要问题，提出完善转移支付制度的政策建议，指出要对转移支付制度进行制度创新，用因素法替代基数法，按照“控制总量、优化结构、确保重点、规范管理”的原则，完善转移支付制度。针对省以下财政管理体制的制度缺陷，提出简化政府级次，赋予地方政府与承担支出责任相应的财权和财

力，给予地方政府严格约束下的税收立法权和举债权，简化转移支付项目，加强转移支付资金监管，推进政府间财政关系的法制化，健全监督约束机制等一系列完善管理体制的政策建议。这些政策建议对于正确处理各级政府间财政关系，实现“五个统筹”发展，具有一定的指导意义。

财政政策与货币政策作为两大宏观经济政策，各自具有不可替代的功能，两大政策常常配合使用。作者重点研究了财政政策与货币政策配合使用的模式、政策绩效，启动经济增长与经济发 展的财政政策与货币政策安排。在对实施财政政策与货币政策调控难点深入分析的基础上，提出财政——货币政策协调配合的战略构想，认为在目前情况下，财政政策与货币政策协调配合的最佳结合点是国债管理政策。国债具有良好的安全性和流动性，财政部和中央银行都可运用国债对金融市场进行宏观调控。财政投融资也是财政政策和货币政策协调配合的又一结合点，政府投融资既有较强的财政性，又有明确的金融性，它的双重性决定了它在财政政策和货币政策协调中的特殊地位：一方面，政府投融资的政策性直接体现着政府的财政意图，是重要的财政政策工具；另一方面，政府投融资所具有的信用属性决定了它又是整个社会信用体系的组成部分，受制于中央银行的宏观金融调控。

作者针对体制转轨时期财政政策、货币政策与经济发展的特殊关系，提出启动经济增长的财政政策与货币政策安排。认为在有效需求不足 的条件下，实施扩张性财政政策与相应的货币政策时，必须注意彼此之间的有效配合。在启动经济增长与促进经济发展时，要注意公众预期对宏观经济政策的影响，宏观经济政策要对公众预期产生引导作用，通过对预期的调节，使宏观经济政策充分发挥出应有的效应。

作者在对体制转轨时期货币政策传导机制的体制性和市场性障碍深入分析的基础上，提出了重新构造和启动投资需求的货币政策

传导渠道的政策建议。指出在不断提高国有企业投资效率，完善传统的启动投资需求的货币政策传导渠道的同时，对于一些经营业绩优良、具有巨大市场潜力、符合国家产业政策的非国有企业投资，货币政策应予以扶持，形成一条新的启动投资需求的货币政策传导渠道，即中央银行货币供给 $\uparrow$ →国有银行对优质非国有企业贷款 $\uparrow$ →带动民间资本跟进民间投资 $\uparrow$ →推动经济增长。为刺激民间投资与启动居民的消费，还可以借助证券市场信息充分披露的功能，通过证券市场传递政府的政策意图，调整企业的投资预期和公众的心理预期，以资本市场为依托，构造一种新的启动投资需求的货币政策传递管道。即货币当局通过货币政策导向→动员社会资金投入代表产业成长方向的优质上市公司→通过上市公司的价格导向、信息导向吸引更多的资本注入启动投资需求→推动产业结构优化与经济增长。

在目前的“需求约束型”经济中，为刺激有效需求，作者提出了重新构造启动消费需求的货币政策传导渠道：宽松的货币政策→货币供给量 $\uparrow$ →用于消费信贷的资金 $\uparrow$ →现期收入流量 $\uparrow$ →消费需求 $\uparrow$ →产出 $\uparrow$ 。通过推行消费信贷，促使居民的未来收入转化为现期收入，增加居民的现期收入流量，刺激消费增加，以推动经济增长。作者还指出，可以利用资本市场的财富效应改变公众预期，刺激消费最终带动经济增长。即扩张性的货币政策→货币供给 $\uparrow$ →利率 $\downarrow$ →消费者持有的股票金融资产 $\uparrow$ →个人消费 $\uparrow$ →即期消费 $\uparrow$ →刺激生产 $\uparrow$ 。

对于财政政策，作者认为，在不断完善财政政策的支出机制与收入机制，提高财政政策的效率的基础上，要适当缩小国家财政对公共基础设施的直接（全额）投资规模，置换出部分财政投资资金，通过财政贴息、财政参股、财政担保等多种途径，间接支持、吸纳、带动社会资金参与公共基础设施建设；支持企业的科技进步，促进那些具有关联、带动效应的高科技产业的发展，通过基础

性的技术装备工业的升级换代，提高国民经济的整体素质和市场竞争力。

针对我国经济体制改革的不断深入及对外开放程度的不断加深，我国经济市场化、国际化进程日益加快的现实情况，作者指出，财政政策与货币政策也应相应进行调整，财政政策主要由促进经济增长，更多地转向支持社会经济协调发展及体制改革创新，货币政策在宏观调控中将发挥越来越重要的作用。这些政策建议对于政府更好地运用财政政策和货币政策推动经济增长与经济发展，具有重要的参考价值。

财政政策与经济发展是一个永恒的课题，衷心希望作者不断研究经济理论，紧密结合工作实际，深入研究财政政策与经济发展的内在规律，为我国财政和经济改革作出贡献。



2004年2月18日

目

录

第 1 章 导论	(1)
1.1 经济发展的概念界定	(1)
1.1.1 经济发展的概念界定	(1)
1.1.2 经济发展与经济增长 的关系	(2)
1.2 政府在经济发展中的作用	(4)
1.2.1 矫正市场失灵, 满足 经济发展对“公共品” 的需求	(4)
1.2.2 调控社会收入分配, 兼顾公平与效率	(7)
1.2.3 对经济发展进行必要 的调控	(8)
1.2.4 政府在经济体制转轨 中具有重要作用	(10)
1.3 财政政策是政府调控经济的 重要手段	(11)

1.3.1	财政政策日益成为各国政府宏观调控的必要手段	(11)
1.3.2	中国转轨时期财政政策调控功能的基本定位	(15)
第 2 章	财政政策与经济增长的经济学分析	(18)
2.1	传统凯恩斯主义的财政政策与经济增长	(18)
2.2	相机抉择财政政策理论与经济增长	(20)
2.3	补偿性财政政策与经济增长理论	(22)
2.4	供给学派财政政策与经济增长理论	(24)
2.5	西方财政政策与经济增长理论的启示与借鉴	(26)
第 3 章	我国财政政策与经济发展的实证分析	(32)
3.1	1979—1997 年财政政策与经济发展的实证分析 ..	(32)
3.2	1998—2001 年财政政策与经济发展的实证分析 ..	(34)
3.2.1	1998 年我国积极财政政策及其效果	(36)
3.2.2	1999 年我国积极财政政策及其效果	(39)
3.2.3	2000 年我国积极财政政策及其效果	(41)
3.2.4	2001 年我国积极财政政策及其效果	(44)
3.2.5	积极财政政策与经济发展的关系：几点总结	(45)
第 4 章	财政政策与经济发展的国际比较	(48)
4.1	日本财政政策与经济发展	(48)
4.1.1	经济起飞时期日本财政政策与政策效应 ..	(50)
4.1.2	20 世纪 90 年代日本财政政策与政策效应	(52)
4.2	美国财政政策与经济发展	(53)

4.3	经济起飞时期韩国财政政策与经济发展	(57)
4.4	国外财政政策与经济发展：几点启示	(59)
第 5 章	税收政策与经济发展	(64)
5.1	税收政策对经济影响的理论分析	(64)
5.1.1	税收政策对国民产出水平的影响效应	(64)
5.1.2	税收对经济增长的自动稳定作用	(68)
5.1.3	税收中性与资源配置	(68)
5.2	我国宏观税负与经济增长	(69)
5.2.1	宏观税负对经济的影响	(69)
5.2.2	最佳税负规模：简单的理论分析	(70)
5.2.3	我国宏观税负水平的分析与评价	(71)
5.3	1994 年我国税制改革的简要评价	(74)
5.4	新时期税制结构优化与经济发展	(77)
5.4.1	税制改革后税收政策存在的主要问题	(77)
5.4.2	新时期税收政策调整的主要内容	(80)
5.4.3	优化税制结构，促进经济发展	(82)
第 6 章	政府公共支出与经济发展	(88)
6.1	公共投资与经济发展：理论分析与实证检验	(88)
6.1.1	公共产品的外部性、市场失灵与政府投资	(89)
6.1.2	经济转型及后发展的现实对政府投资的要求	(93)
6.1.3	政府制定公共投资政策的三种理论：最小作用派、弥补缺陷派和促进发展派	(94)
6.1.4	正确界定市场经济条件下政府投资的职能和范围	(96)

6.1.5	我国体制转轨中政府投资存在的问题与 对策	(101)
6.2	公共支出制度改革与经济发展	(107)
6.2.1	适应市场经济体制要求, 调整财政支出 结构, 建立“公共财政”	(107)
6.2.2	改革公共支出制度, 提高财政资金的使 用效率	(108)
6.2.3	建立财政储备制度, 为经济稳定发展提 供财力储备	(140)
第7章	地方政府行为、财政政策与经济发展	(153)
7.1	地方政府: 传导财政政策、推动经济增长的重 要力量	(153)
7.2	合理划分中央和地方财政职责: 提高财政政策 效率的体制性保证	(156)
7.2.1	我国财政体制变迁的历史回顾与简要评 价	(156)
7.2.2	合理划分中央和地方财政职责的一般性 分析	(167)
7.2.3	政府间转移支付: 促进地区经济均衡发 展的财政政策	(169)
第8章	财政—货币政策协调配合与经济发展	(188)
8.1	财政—货币政策协调配合的经济学原理	(188)
8.1.1	两大政策调节范围不同要求两者必须协 调配合	(189)
8.1.2	两大政策目标的侧重点不同要求两者协 调配合	(189)

8.1.3 两大政策时滞性不同要求两者协调配合 …	(190)
8.2 财政—货币政策协调配合模式选择 ……………	(190)
8.3 我国财政—货币政策协调配合绩效的实证分析 …	(191)
8.4 目前实施财政政策与货币政策调控的难点 ………	(198)
8.5 财政—货币政策协调配合的战略构想 ……………	(199)
8.5.1 财政政策与货币政策协调配合的最佳结 合点的选择 ……………	(200)
8.5.2 启动经济增长的财政政策与货币政策安 排 ……………	(204)
 参考文献……………	 (214)
后 记……………	(218)