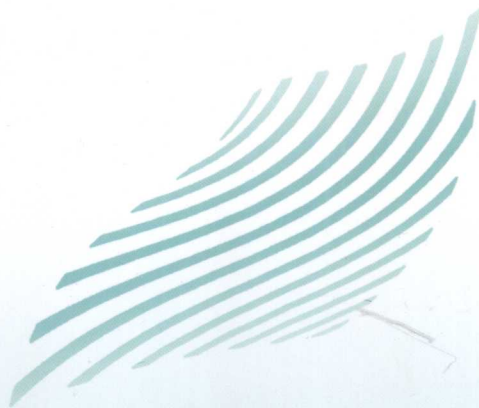


财政部培训研究课题系列丛书

财政工作研究 与探索

(第二册)

财政部干部教育中心/组编



中国财政经济出版社

财政部培训研究课题系列丛书

财政工作研究与探索

(第二册)

财政部干部教育中心 组编

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政工作研究与探索. 第二册/财政部干部教育中心组编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 8

(财政部培训研究课题系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0065 - 1

I. 财… II. 财… III. 财政 - 工作 - 研究报告 - 中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 105158 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 20.75 印张 507 000 字

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 560 定价: 53.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0065 - 1/F · 0058

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编委会

主任委员：王 军

委 员（按姓氏笔画为序）：

王保安	王建国
史耀斌	孙志筠
李 赤	张 军
欧文汉	耿 虹
贾荣鄂	郭宝正
詹静涛	

前言

为加强财政改革前沿问题的研究,推动财政中心工作的深入开展,活跃部机关的学术气氛,促进我部学习型机关的建设。2001年,财政部成立了培训研究课题开发工作领导小组。每年年初,培训研究课题开发工作领导小组办公室组织部内各司局就当年的培训项目和研讨课题进行申报,并筛选论证立项。在对申报的课题进行筛选的过程中,我们主要遵循了以下原则:(1)重要性原则:选择那些带有根本性的、涉及面广、影响深远的课题列入开发计划,尤其是一些对我国财政改革与发展具有历史意义的重大课题;(2)及时性原则:选择与当前财政改革与发展工作紧密相关的、体现当前财政工作重点的、亟待解决和研究的课题;(3)前瞻性原则:选择一些能够为我国未来财政改革发展等工作提供新思路、并具有借鉴意义的前沿课题。

财政部2001—2005年培训研究课题开发计划共开发课题109项,各课题承担单位对这几年的培训研究课题开发工作给予了高度重视并积极参与。各课题组成员都为各自所承担的研究任务做出了许多努力,经过广泛调查、深入研究、反复论证,才形成最后的研究成果。为广泛宣传和推广财政部培训课题研究成果,更好地为财政改革和发展提供理论支持和借鉴参考,在征得各课题负责单位同意出版后,财政部培训研究课题开发领导小组决定将这些课题研究成果编辑整理,作为财政部培训研究课题系列丛书予以出版。

该丛书具有以下特点:一是有较强的政策性。贯彻落实好党和国家的大政方针,认真开展宏观经济形势、财政政策及重大财经专题等的调查研究,着力解决财政改革与发展面临的紧要问题,是财政部开展培训课题研究的出发点和归宿。这些研究成果,有的被党中央、全国人大、国务院所重视或采纳,有的转化为相关财政政策制度,有的在具体财政工作中得到了直接应用,推动了财政改革与发展,促进了经济社会协调发展。二是有较强的针对性。“文章合为时而著”。培训研究课题紧扣财政中心工作需要,关注财政改革与发展中的热点、重点、难点问题,突出强调“研以致用”,提出的政策建议具有较强的时效性和可操作

性。三是有较强的前瞻性。培训研究课题着眼于站在战略和全局的高度思考问题、分析成因、研究对策、谋划改革,注重对事物发展趋势和规律的研究把握,既立足当前,又面向未来。注意瞻前顾后,努力做到知之在先、思之在先、谋之在先,以掌握工作的主动权。四是有较强的理论性。“善学者尽其理,善行者究其难。”在课题研究中,参与人员深入基层,深入群众,掌握大量第一手材料,并进行“去粗取精,去伪存真,由此及彼,由表及里”的艰辛创作,努力探究和挖掘其深层意义,找出规律性,将其上升为理论,实现了认识的升华。

此次编辑出版的课题成果书稿按年度共分为四册(由于2001和2002年课题数量较少,2001年和2002年的财政部培训研究课题成果将合并为一册出版):第一册内容包括2001—2002年财政部培训研究课题成果,其中主要研究成果有:由办公厅负责研究的“建立公共财政框架研究”,由监督检查局负责研究的“健全财政监督机制,强化财政监督职能”,由社会保障司负责研究的“加入WTO后我国就业和社会保障形势及相关政策研究”等课题报告;第二册内容包括2003年财政部培训研究课题成果,其中主要研究成果有:由综合司负责研究的“扩大内需的财政政策及其有效性研究”,由税政司负责研究的“近中期中国税制改革规划问题研究”,由监督检查局负责研究的“财政支出绩效监督研究”,由社会保障司负责研究的“社会保障制度改革问题研究”等课题报告;第三册内容包括2004年财政部培训研究课题成果,其中主要研究成果有:由综合司负责研究的“关于做大经济财政蛋糕问题研究”,由国库司负责研究的“关于我国政府会计改革的研究报告”,由财科所负责研究的“财政均衡制度的考察与借鉴”等课题报告;第四册内容包括2005年财政部培训研究课题成果,其中主要研究成果有:由综合司负责研究的“财政政策与货币政策的协调配合问题研究”,由监督检查局负责研究的“我国财政治理结构研究”,由国家农业综合开发办公室负责研究的“农业综合开发资金绩效评价研究”,由国务院农村综合改革办公室负责研究的“减免农业税后完善县乡财政管理体制问题研究”等课题报告。

我国正处于转轨时期,各方面的发展变化都很快,书中不足之处在所难免,敬请专家学者和广大读者批评指正。

《财政部培训研究课题系列丛书——
财政工作研究与探索》编委会

目 录

财政政策调整研究	财政部办公厅 (1)
财政收入增长与经济增长关系问题研究	财政部综合司 (38)
财政可持续发展分析	财政部综合司 (52)
扩大内需的财政政策及其有效性研究	财政部综合司 (71)
近中期中国税制改革规划问题研究	财政部税政司 (80)
关于我国建立税式支出制度的基本构想	财政部税政司 (107)
政府非税收入退付管理问题研究	财政部国库司 (125)
非税收入收缴改革理论与实践探讨	财政部国库司 (132)
财政投资项目后评价报告	财政部经济建设司 (150)
中国农村公益基础设施投入问题研究	财政部农业司 (171)
财政支出绩效监督研究	财政部监督检查局 (186)
完善社会保障制度 缩小收入分配差距	财政部社会保障司 (196)
就业与社会保障的关系及相关政策衔接	财政部社会保障司 (221)
政府在卫生领域的职责及相应的经济政策研究	财政部社会保障司 (252)
关于建立社会保险基金自求平衡机制的研究及对策 ...	财政部社会保障司 (278)
中国农村社会保障政策研究	财政部社会保障司 (291)

财政政策调整研究

课题主持单位：财政部办公厅

财政政策是社会主义市场经济条件下国家宏观调控的重要手段和工具。审时度势，根据宏观经济运行变化，相机抉择，实行适当的财政政策，积极发挥财政宏观调控作用，对促进国家经济发展和社会进步具有重大意义。本课题报告的主要内容是系统总结我国财政宏观调控实践的经验教训并作出初步的理论探讨，全面分析近一段时期以来的国民经济形势和运行变化，提出适时调整财政政策的建议。

一、财政政策与我国财政宏观调控实践的回顾

（一）财政政策原理

财政是政府的一种经济行为，财政政策是政府主动地调整财政收支和财政手段，形成不同的组合，以达到预期的政策目标的一种经济政策^①。现代意义上的财政政策，是始于 20 世纪 30 年代的资本主义大危机时期的“罗斯福新政”。“罗斯福新政”是全面启动财政手段刺激社会需求，拉动经济回升，取得了后世所公认的政策成效。1936 年凯恩斯发表了《通论》，从理论上总结了“新政”的实践经验，形成了现代主义市场经济条件下财政政策的理论基础。凯恩斯主义的国民收入均衡模式是 $Y = C + S$ ，即总需求等于消费加储蓄，或 $Y = C + I$ ，即消费加投资，而 $S = I$ ，即储蓄等于投资；当政府参与市场经济活动时，政府的税收（T）及扣除转移性支出的政府商品和劳务购买支出（G），也构成影响社会总供求的重要因素，于是均衡模式可演变为 $C + S + T = C + I + G$ 。这个公式表明现代财政政策与过去政策思想的区别：（1）表明经济观和财政思想的变化，由过去的干预经济和财政平衡政策转变为政府干预经济并将财政政策作为政府干预经济的一种重要手段。（2）政策目标的单一性转变为多重目标的有机结合，即不仅把税收作为集中政府收入的手段，不仅把财政支出作为满足公共需要的手段，同时要达到保持物价稳定、收入合理分配、经济适度增长、提高

^① 陈共：《积极财政政策及其财政风险》，中国人民大学出版社 2003 年版。

社会生活水平等目标。(3)单一的财政手段转向各种财政手段的综合运用,包括预算、税收、公共支出、公共投资、公债、财政补贴等。

财政政策需要通过相应的传递机制来达到政策目标,产生政策效应。财政政策的主要传递机制是收入分配、货币供给和价格。财政政策可以通过调节收入分配来调节社会各阶层的利益关系,从而调节个人和企业的经济行为。如征收累进的个人所得税,可以实现收入分配中效率与公平相结合的目标;征收利息税可以促进个人消费,从而提高消费倾向的目标;通过企业所得税和税收优惠^①,可以调节企业投资方向,从而调节产业结构。财政政策与货币供给是密切相联的。财政赤字,如果货币化,一般而言,必然带来货币供给的增长,如果债务化,就可能在实施赤字政策的情况下又不产生货币扩张的效应。在经济增长的同时要求物价的稳定,显然,税收和财政补贴的物价的稳定可以起到重要作用。

根据财政政策对国民经济总量的调节作用,财政政策分为扩张政策、紧缩政策和中性政策。扩张政策的目标是刺激总需求的增长,主要手段是减税和增加财政支出或二者同时并举,扩张政策一般会出现财政赤字,所以在这个意义上扩张政策等同于赤字政策。紧缩政策的政策目标是压缩或抑制社会总需求,政策手段主要是增税和压缩财政支出或二者同时并举,紧缩政策可能出现财政结余。中性财政政策,是要求财政收支对经济活动既不产生扩张作用也不产生紧缩作用,中性财政政策要求财政收支平衡,但财政收支平衡不等于中性政策。

根据财政政策具有调节经济周期的作用来划分,它包括自动稳定的和相机抉择的财政政策^②。自动稳定的财政政策是指某些能够根据经济波动情况自动发生稳定作用的政策,它无需借助外力就可直接产生控制效果。财政政策的自动稳定性主要表现在两个方面:第一,税收的自动稳定性。经济学家认为,税收体系,特别是公司所得税和累进的个人所得税,对经济活动水平的变化反应相当敏感。如果当初政府预算平衡的,税率没有变动,而经济活动出现不景气,国民生产就要减少,这时税收收入就会自动下降;如果政府预算支出保持不变,则由于税收收入的减少而使预算赤字发生,这种赤字会“自动”产生一种力量,以抑制国民生产的继续下降。第二,政府支出的自动稳定性。经济学家一致认为,对个人的转移支付计划是普遍的自动稳定器。转移支付计划是为了在个人收入下降到非常低时,为维持他们的生活水平而向他们提供的。如公共救济款及对有儿童家庭的援助等福利计划和失业救济金。如果国民经济出现衰退,就会有一大批居民具备申请失业救济金的资格。政府必须对失业者支付津贴或救济金,使他们能够进行必要的开支,使国民经济中的总需求不至下降过多。同样,如果经济繁荣来临,失业者可重新获得工作机会,在总需求接近充分就业水平时,政府就可以停止这种救济性的支出,使总需求不至过旺。财政政策的这种内在的、自动产生的稳定效果,可以随着社会经济的发展,自行发挥调节作用,不需要政府采取任何干预行动^③。

相机抉择的财政政策意味着某些财政政策本身没有自动稳定的作用,需要借助外力才能对经济产生调节作用。一般来说,这种政策是政府根据当时的经济形势,采取不同的财政措

① 我国的税制中,曾有过固定资产投资方向调节税也有同样的作用。

② 刘溶沧、赵志耘:《财政政策论纲》,第27~30页。

③ 而从我国的实际情况看,以流转税和所得税为主的双主体税制结构以及正处于不断完善的转移支付制度在一定程度上限制了财政政策的自动稳定机制。

施,以消除通货膨胀缺口或通货紧缩缺口,是政府利用国家财力有意识干预经济运行的行为。

按照财政政策的早期理论,相机抉择的财政政策包括汲水政策(Pump Priming Policy)和补偿政策(Compensatory Policy)。在20世纪30年代的世界性经济危机中,美国实施的罗斯福—霍普金斯计划(1929—1933年)、日本实施的时局匡救政策(1932年)以及纳粹德国实施的劳动振兴计划等,都是资本主义各国各自采取的独立的经济政策,即所谓的“汲水政策”。从字面上看,这种政策就好比水泵里缺水不能吸上地下水,需要注入少许引水,以恢复抽出地下水的能力。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,汲水政策是一种诱导经济景气复苏的政策,是以资本主义所具有的自发恢复能力为前提的萧条政策。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景气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,政府通过增收减支等政策以抑制和减少民间的过剩需求;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。

可以看出,补偿政策和汲水政策虽然都是政府有意识的干预政策,但其区别也是很明显的:第一,汲水政策只是借助公共投资以补偿民间投资的减退,是医治经济萧条的处方;而补偿政策是一种全面的干预政策,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包括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。

(二) 1992—1997年的财政宏观调控:适度从紧财政政策

严格地说,我国现代意义上的财政宏观调控实践始于1993年。1979年以前,我国实行高度集中的计划经济体制,政府主要依靠计划实行综合平衡,财政收支依附于计划、包含于计划之中,着眼于宏观调控且具有独立意义的财政政策概念尚未被广泛认知和提出。1979—1992年,我国处于由计划经济向市场经济转轨和过渡时期,但计划经济仍居于主导地位,宏观调控主要是以计划调节为主、市场调节为辅,真正意义的财政宏观调控尚未实施。1992年召开了党的十四大,确立了中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,与之相适应,财政政策开始成为宏观调控的主要手段并发挥作用。1993年下半年,根据当时宏观经济形势的需要,中央提出实施适度从紧财政政策,拉开了财政宏观调控的序幕。

1. 适度从紧财政政策的出台背景。1992年,小平同志南巡讲话,提出了“发展才是硬道理”的重要思想;党的十四大胜利召开,确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标。以此为契机,我国经济开始进入新一轮快速增长时期,1992年和1993年GDP增长速度分别高达14.2%和13.5%,一举扭转了1989年和1990年经济低速增长的态势。

然而,1992年开始的新一轮经济增长,在取得巨大成绩的同时,也出现了新的问题。

经济运行开始出现过热迹象突出表现在,从1992年起,作为拉动我国经济增长主要因素的固定资产投资高速增长,1992年和1993年增速分别达到42.6%和58.6%,大大超过以往的增长速度,并带动了消费需求快速增长。由于当时我国正处于“短缺”经济之中,投资需求与消费需求的双膨胀,加剧了商品供给的短缺状况,造成1993年和1994年全国商品零售价格指数分别上升了13.2%和21.7%,产生了较为严重的通货膨胀。

面对经济过热和通货膨胀,实行紧缩性的宏观调控政策成为社会各界的共识,问题在于应该如何实施紧缩调控。新中国成立以后,我国曾多次出现经济过热现象,为了给经济过热降温,往往采取“紧缩到底”的政策手段,导致经济由过热一下子陷入过冷。这种“热”与“冷”的转换,好像是快速行驶中的急刹车,经济过热是消除了,但又面临着如何启动经济的问题。同时,“热”与“冷”的骤然交替,造成了剧烈的经济波动,对国民经济运行产生十分不利的影响。1988年的经济过热和通货膨胀,与随之而来的1989年和1990年的国民经济低速增长,使各方面进一步认识到,必须改变过去那种“一松就热、一紧就冷”的传统做法,做到既要为经济过热降温,又要保证国民经济的正常发展速度,防止经济运行中大起大落现象再次发生。正是基于这样一种思路,中央提出实施适度从紧财政政策,对过热的经济进行恰如其分的宏观调控。其目标:一是抑制通货膨胀,把过高的物价降下来;二是保持适当的经济增长速度。

2. 适度从紧财政政策的主要内容。1993年6月24日,根据经济发展面临的新形势,中央下发了6号文件,决定通过实行适度从紧财政政策和货币政策,对当时出现的经济过热现象进行治理整顿。文件共16条,其中直接涉及财政的有三条:一是强化税收征管,堵住减免税的漏洞;二是严格控制社会集团购买力的过快增长;三是限期完成国库券的发行任务。

从1993年下半年起,适度从紧财政政策由决策阶段转为具体实施阶段。从财政部门来讲,一方面,严格控制财政支出,特别是工资性支出和社会集团消费,通过控制支出规模、压缩财政赤字,把财政支出的增长速度从1993年和1994年的24.1%和24.8%压缩到1995年的17.8%、1996年的16.3%和1997年的16.3%。同时对财政周转金进行清理整顿,减少财政信用资金对生产企业的投入。另一方面,在总量从紧的大前提下,进行适时的结构调整,做到“紧”中有“松”,“压”中有“保”,避免“一刀切”。对于国家重点建设项目,具有公共产品性质的基础设施建设,比如公路、铁路、农田基本建设和水利设施、环境保护项目等,以及具有市场效益的企业,适当加大公共资金投入,进行重点扶持;而对于“泡沫经济”部分、低水平重复建设部分、单纯外延型扩张和低效益甚至无效益部分,则进行严格控制。通过这种财政支出的结构性调整,促进经济增长方式从粗放型向集约型转变,为以后经济的长远发展奠定坚实基础。

此外,1994年还实施了与社会主义市场经济相适应的税制改革和分税制财政体制改革,既提高财政收入的“两个比重”,增强中央宏观调控能力,又通过把与增长速度和规模直接相关联的消费税和增值税的75%作为中央收入,把与经济效益水平直接相关联的地方企业所得税等作为地方的固定收入,来限制地方对经济增长速度的片面追求,抑制经济过热。

3. 适度从紧财政政策的实施效果。

(1) 促进实现了经济增长的“软着陆”。通过实施适度从紧财政政策,严重的通货膨胀从1995年开始得到控制,当年的全国商品零售价格指数比上年回落6.9个百分点,而国内生产总值仍保持了10.5%的较高增长速度。到1996年,经过三年的治理整顿,我国基本实

现了国民经济的“软着陆”，当年全国商品零售价格指数回落至6.1%，而经济增长速度仍维持在9.6%的较高水平，经济发展环境明显改善，经济增长质量显著提高，取得了既遏制通货膨胀又保持国民经济持续增长的良好态势，实现了在低通胀下国民经济高速增长的“双赢”格局。

(2) 积累了治理经济过热的丰富经验。运用财政政策进行宏观调控，是市场经济条件下财政职能的重要体现。从1993年开始的适度从紧财政政策的运用，是根据改革与发展的实际需要而作出的相机抉择。通过财政政策以及与货币政策的协调配合，治理了严重的通货膨胀，避免了经济发展中的“急刹车”现象，成功地实现了经济增长的“软着陆”，国民经济保持了健康发展。这是主要运用经济手段进行宏观调控的成功范例，改变了计划经济时代运用行政手段控制国民经济的传统做法，跳出了计划经济条件下宏观调控的框框，有效地解决了过去一直困扰我们的“一管就死”、“一放就乱”的宏观调控难题。这在新中国历史上还是第一次，是我国宏观调控史上的重要事件，为治理市场经济条件下的经济过热和通货膨胀积累了宝贵经验。

(三) 1998—2002 年的财政宏观调控：积极的财政政策

1998 年开始，我国实施积极财政政策，这是继 1993 年成功实施适度从紧财政政策之后，根据宏观经济形势的变化，所采取的又一重大宏观调控举措。

1. 积极财政政策的出台背景。1996 年国民经济成功实现“软着陆”后，经济运行环境开始好转。但是，1997 年下半年爆发的东南亚金融危机，不仅使我国经济发展面临的外部环境发生了很大变化，而且随着危机影响的加深，我国长期以来盲目建设带来的结构不合理等深层次矛盾，在国际经济环境急剧变化和国内市场约束强化双重因素作用下，更加突出地表现出来，中国经济又一次面临严峻挑战。主要表现在以下几个方面：

(1) 对外贸易受到冲击。1997 年 7 月 2 日，亚洲金融危机首先在泰国爆发，很快波及菲律宾、印度尼西亚、马来西亚、新加坡、韩国、日本，出现危机的国家和地区股市暴跌、汇率下降、生产停滞，经济出现负增长。随着亚洲金融危机的蔓延，对我国的影响也逐步显现，1998 年上半年外贸出口额同比增长 7.6%，与 1997 年同期的 26.2% 和 1997 年全年的 20.9% 相比，增长速度大大降低。

(2) 国内物价持续走低。改革开放以来，特别是进入 20 世纪 90 年代以来，我国经济持续快速增长，总供给水平不断提高，长期存在的“短缺”经济发生了很大变化，大部分社会产品由卖方市场转变为买方市场。据 1998 年国家商业信息中心对 601 种主要商品的调查统计，供大于求或供求基本平衡的商品达 100%。经济增长由传统的供给型约束转变为市场需求约束。原有的一些消费热点趋于平淡，新的消费热点尚未形成，居民储蓄倾向增强。到 1998 年上半年，我国经济明显出现总需求不足、经济增长乏力的现象。上半年经济增长率仅为 7%，与全年 8% 的增长目标有着明显差距。商品零售价格总水平自 1997 年 10 月开始出现绝对下降，截至 1998 年 7 月，已持续下降了 9 个月。居民消费价格指数从 1998 年 3 月开始出现下降。工业品价格指数自 1996 年 6 月以来持续下降，到 1998 年 7 月长达 25 个月之久。从全年经济走势看，没有明显的回转迹象，通货紧缩趋势日渐明显。

(3) 长期以来盲目重复建设带来的结构不合理等严重后果，在国际经济环境急剧变化和国内市场约束强化的情况下，更加突出地表现出来。再加上相当一部分国有企业对国内外

市场需求变化缺乏应变能力,导致企业经济效益下降,下岗和失业人员增加。1998年前5个月,国有企业净亏损88.75亿元,这是前几年所没有的。

对于亚洲金融危机的冲击,以及国内有效需求不足和经济增长乏力的严峻现实,虽然宏观管理部门早已有所准备,并采取了一些应对措施,但是亚洲金融危机发展速度之快和影响范围之广超出了人们的预料。尽管不断运用货币政策来扩大内需、刺激经济增长,但效果并不理想。基于这种情况,党中央、国务院果断决定,增发1000亿元建设国债,同时银行配套贷款1000亿元,专项用于基础设施建设投资,努力扩大内需。增发的1000亿元国债,一半转贷地方,一半增加中央财政支出,使当年中央财政赤字扩大到960亿元。这一方案在1998年8月的全国人大常委会第四次会议上提请审议并获得批准,由此开始了积极财政政策实践。

2. 积极财政政策的主要内容。我国的积极财政政策属于一种扩张性的财政政策,设计政策手段和政策目标的初衷,是作为一种反周期的短期政策,主要是以增发国债筹措资金,增加财政赤字,以便刺激社会需求,保持经济的适度增长同时调整经济结构。但随着经济形势的变化和对经济形势认识的加深以及国家经济政策的完善,积极财政政策在执行过程中,全面启动了各种财政手段,全面调整政策措施,使政策的运用具有较大的灵活调控空间。实际上已经演变成为可以相机选择的以促进国民经济健康、持续和稳定发展为政策目标的中期财政政策。

(1) 通过增发国债筹集建设资金。1998—2003年累计发行国债8000亿元。其中,1998年向国有商业银行增加发行1000亿元国债,定向用于加快农林水利、交通、邮电通讯、城市基础设施、环境保护、城乡电网建设与改造、中央直属储备粮库和经济适用住房等方面的建设。1999年发行1100亿元国债,用于基础设施建设和企业技术改造项目。2000年发行1500亿元建设国债,主要用于增加基础设施投入,支持国有企业技术改造,加大西部大开发和生态环境建设力度,发展科技教育。2001年在发行1000亿元建设国债的同时,还发行了500亿元特种国债,用于支持西部大开发。2002年发行1500亿元国债,重点用于国债在建项目、已开工的“青藏铁路、西气东输、西电东送”等西部大开发重大建设项目、第二批农村电网改造和退耕还林(还草)等。2003年发行1400亿元国债,并积极调整和优化了国债投资的使用方向和结构,重点向农村倾斜,向结构调整倾斜,向中西部倾斜,向科技教育和生态环境建设倾斜,向公共卫生建设倾斜。

(2) 调整税费政策。我国在实施积极财政政策过程中,并未采取大规模减税政策,保持了税制的相对稳定。但与此同时,通过调整税费政策,仍实行了一系列刺激需求的措施。

① 适时调整出口退税率,完善出口退税机制。1998—2002年,先后多次提高多种产品的出口退税率,使出口产品综合退税率达到15%左右,接近对出口产品实行零税率的国际通行做法。2003年又出台出口退税机制改革方案,确定了“新账不欠、老账要还、完善机制、共同负担、推动改革、促进发展”的改革原则,明确了对出口退税率进行结构性调整等五项政策,大力支持从根本上解决出口欠退税问题,并将当年中央财政进口增值税、消费税超收的839亿元,全部用于增加出口退税。目前这项改革运行平稳,截至5月底共归还企业出口退税历史陈欠1911亿元。

② 调整进口设备税收政策,鼓励引进国外先进技术和装备。近年来,我国政府多次下调关税税率,将其总水平由1997年的23%降低到2003年的11%,2004年将再次降低到

10.4%。同时进一步调整进口设备税收政策,1998年开始对国家鼓励发展的国内投资项目和外商投资项目进口设备,在规定范围内免征关税和进口环节增值税,以鼓励引进国外先进技术和装备,发挥我国进出口贸易的综合效应,促进经济结构调整升级。

③调整相关税收政策,鼓励社会投资。自1999年7月1日起,对企业设备投资实行投资抵免所得税的政策,凡以自有资金或银行贷款,用于国家鼓励的符合国家产业政策的技术改造项目的国产设备投资,均按40%的比例抵免企业所得税。从1999年7月1日起对固定资产投资方向调节税按现行税率实行减半征收,2000年开始暂停征收这项税收。自2001年起,分三年下调国有金融保险业营业税税率,每年降低1个百分点。

④恢复征收利息所得税,刺激消费需求。针对当时即期消费需求不足、实际利率较高的情况,1999年11月对储蓄存款利息恢复征收个人所得税。通过开征利息所得税,一方面促使更多的资金转移到消费领域;另一方面使财政有能力用更多的资金增加社会保障方面的支出。

⑤加大治理乱收费力度,减轻企业和社会负担。1998—2003年,共取消不合法、不合理的收费和基金1800多项,减轻企业和社会负担1400多亿元。同时,会同有关部门下发了一系列文件,进一步完善收费(基金)制度。并采取措施,逐步实行综合预算管理,促进预算外资金管理的规范化。

⑥大力推进农村税费改革,减轻农民负担。近几年推行的农村税费改革试点,大幅度减轻了农民的负担(平均减负30%以上),被农民誉为“德政工程”。至2003年,农村税费改革试点工作全面推开,试点范围扩大到了全国,同时北京、福建等十个省(直辖市)基本取消了农业特产税。从2004年起,中央决定全面取消除烟叶外的所有农业特产税,整体降低农业税税率一个百分点以上,并于五年内取消农业税。

(3)调整收入分配政策。1999年中央财政增加支出540亿元,将国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障水平提高了30%,同时将机关事业单位在职职工人均月工资水平提高了120元,使8400万人受益。2000年继续落实1999年已经出台的调整收入分配政策,对机关事业单位人员增资和“三条保障线”所需资金给予适当补助。2001年国家财政又拿出800亿元给4500万人加薪,先后两次提高了机关事业单位职工工资,包括将机关事业单位职工人均月工资水平提高100元,对全国643个县实施艰苦边远地区津贴制度,对年终考核称职的职工发放年终奖金。2002年再次提高企业离退休人员基本养老金水平,再次提高在乡老复员军人优抚待遇和新中国成立初期参加革命的老干部退休待遇水平。2003年又落实了提高机关事业单位职工工资和离退休人员离退休费的政策,国家财政为此增加支出约160亿元。这些措施进入财政支出基数,对于刺激消费、拉动内需都持续发挥作用。

3. 积极财政政策的经济效应。

(1)积极财政政策经济效应的理论分析。西方经济学中标准的IS-LM模型的分析框架具有设定的前提条件,其市场机制充分发展的发达国家具有普遍适用性,其基本原理对分析我国的财政政策也是适用的,但又必须充分考虑我国前提条件的差别。主要差别是,在标准的IS-LM模型中,利率是市场化利率,利率随着货币供求关系的改变而不断变化,而我国的利率到目前为止仍然是政府管制利率,利率的高低并不反映货币供求状况。我国积极的财政政策实施之前和实施过程中,中央银行曾多次下调利率,政府支出增加导致利率升高进

而挤出私人投资或对外净出口这种机制并不存在。还有一个重要差别是：在美国等市场发达国家，由于政府资本性支出占整个政府支出的比重很低，因此在统计上和理论分析中人们将全部的政府支出都算作经常性支出。而在我国，政府资本性支出占政府支出的比重很高（大约为40%），因而不能将所有的政府支出都算作经常性支出。这一点对于分析扩张性财政政策对于总需求的影响并没有太大的关系，但对于分析财政支出增加的挤出效应和财政赤字对于资本形成的影响意义重大。

1998年以来，我国宏观经济运行中出现了一个突出的问题就是有效需求不足。政府为了扩大内需，克服通货紧缩，实施了积极的财政政策。政府增加资本性支出，同时，通过增发国债为增加的财政赤字融资。因此，在分析我国积极财政政策的经济效应时，我们必须明确以下四点：第一，由于存在有效需求不足，所以经济中存在着闲置资源（就业不足）；第二，利率是政府管制利率，不但不随着政府支出增加而增加，反而由于中央银行连续降息而不断降低；第三，政府通过发行国债而不是通过货币创造为增加的政府支出融资；第四，政府通过公债融资增加的支出都是用于资本性支出。

在没有实现充分就业的经济中，如果政府增加的支出完全用于资本性支出，同时，增加财政支出形成的赤字通过发行国债融资，那么按照投资乘数原理，在原有的利率水平上，较高的政府支出水平提高了总需求水平，为满足增加的产品需求，产出必然上升。若利率保持不变，政府支出的增加在经济未达到充分就业之前会按照政府支出增加的倍数（政府支出乘数）扩大总产出。此时，利率并不随着政府支出的增加而增加，因而利率升高导致的挤出效应就不会发生，所以政府支出增加的扩张效应不会被减弱。

还存在一个问题，虽然利率升高挤出私人投资这种价格机制无法发挥作用，但是政府占用了一部分资源量是不是必然会减少私人的资源使用量，即尽管价格（利率）机制无法发挥作用，但政府支出是否会通过数量机制挤出私人支出呢？为了更清楚地说明这个问题，考察通过国民收入恒等式推导出来的一个简单的关系式很有必要。令Y代表国民收入，C代表私人消费，S代表私人储蓄，T代表税收（总税收扣除政府向私人部门的转移支付。注意：转移支付中包括国债的利息支出）。总收入可以表示如下：

$$Y = C + S + T$$

总收入恒等于总需求，而总需求则由四部分构成：

$$Y = C + I + G + NX$$

其中，I代表总投资（包括私人投资 I_p 和政府投资 I_g 两部分，即 $I = I_p + I_g$ ），G代表政府消费性支出，NX代表净出口，S代表私人储蓄。上述两等式做一简单替换，即得：

$$S = I_p + NX + (G + I_g - T)$$

其中， $G + I_g - T$ 就是财政赤字，这表明私人储蓄可以用于三个方面：私人投资、净出口和弥补财政赤字。

由上式可知，在储蓄和净出口既定的条件下，赤字增加必然降低投资。简而言之，当赤字上升时，政府必须通过举债支付其增加的支出。政府借款使用了部分居民储蓄，供厂商借款来作为投资支出的储蓄剩余部分因而减少。

但是，在存在闲置资源的经济中，上述结论就不成立了，因为私人储蓄会发生变化。由于政府支出的增加会增加总产出和总收入，收入增加导致储蓄的增加。理论上完全有可能发生这样的情况，私人储蓄的增加等于（甚至超过）财政赤字的增加。因此，财政赤字确实

吸收了一部分储蓄,但是如果没有财政赤字,这部分储蓄也会消失在就业不足的经济中。这样,在有闲置资源的经济中,政府支出的增加在增加总产出的同时,既有可能挤出一部分私人投资,也有可能对私人投资没有影响,还有可能促进私人投资的增长,这取决于私人储蓄的增加量是小于、等于还是大于财政赤字的增加量。最后一种情况是指由于总产量的增加,未来经济形势和市场形势趋于好转,这将提高私人投资的盈利性和私人投资成功的可能性,促进私人投资的增加。即存在闲置资源的情况下,政府的财政赤字不但不会挤出私人投资,反而有可能“挤进”私人投资。

如果政府增加的支出是资本性支出,那么即使发生了完全的挤出效应,财政赤字对整个国民储蓄率和资本形成也没有任何影响,影响的只是国民总投资的结构——政府投资和私人投资的比例。如果从国民经济运行的角度来看,政府的投资性支出比被自己挤出的私人投资具有更高的效率,那么这种挤出不但不会损害经济,相反还有利于整个国民经济的发展。更有可能发生的情况是,政府投资性支出的增加,不但不会挤出私人投资,而且还会促进私人投资的增加。这是由于政府在基础设施、科技开发和教育方面增加投入,这可以为私人投资创造良好的投资环境和条件。另外,政府还可以采取对投资进行补贴的形式,这种做法将直接促进私人投资的增加。当政府补贴投资时,本质上是在向每个企业支付投资的部分成本,在任一利率水平上,企业现在计划作更多的投资,总需求因而随投资支出的增加而增加。

最后,再来看看政府支出增加对国际收支的影响。一般来说,在浮动汇率制下,政府支出增加会使本国货币升值,本国货币升值会使本国商品相对于外国商品更加昂贵,这将导致净出口 NX 的降低,从而部分抵消了财政政策对扩大总需求的直接影响。但如果在固定汇率制下,中央银行为了维持原来的汇率购买外汇而增加货币供给,那么 NX 不变,政府支出的增加将导致私人储蓄 S 的增加。同时央行购买外汇的结果,官方国际储备也增加了。

总之,在存在失业的情况下,政府增加支出并通过发行国债为增加的支出融资,其经济效应是增加了总产出,不会发生对私人投资的挤出效应,更可能发生的是“挤入”效应。如果政府增加的支出用于资本性支出,那么国民储蓄(投资)的绝对额肯定增加。当然国民储蓄率有可能升高,也有可能降低,这主要取决于国民储蓄和总产出各自的增加幅度。

(2) 积极财政政策实施效果的实证分析。积极财政政策实施六年多来的实践证明,这一决策是非常及时和正确的。在扩大投资、刺激消费、鼓励进出口、优化经济结构等方面取得了显著成效,对于拉动经济增长,推动经济结构调整和产业升级,改善人民生活和维护社会安定,促进科教事业的发展,支持农业的发展等方面,都发挥了极其重要的作用^①。

①直接拉动经济增长。持续保持适度的经济增长率,对于我国社会经济发展具有极其重要的战略意义。第一,我国仍处于社会主义初级阶段,当前的主要任务是发展和提高社会生产力,不断提高人民的物质文化生活水平。第二,我国是一个人口大国,人口基数较大,2001 年有 12.76 亿人口,目前以年均 0.9% 的速度(1996—2001 年)增长,加之城市化步伐的加快,农村劳动力转移也在加快。未来一段时期内,维持人口自然增长和劳动人口就业的压力不断加大,要求维持一定的增长率予以吸纳。第三,现代国家之间的竞争主要表现为经济实力上的竞争,要提高我国国际竞争力,必须保持高于世界平均的经济增长率,逐步缩

① 陈共:《积极财政政策及其财政风险》,中国人民大学出版社 2003 年版。

小与发达国家的差距。第四,我国在建设社会主义市场经济的过程中,体制转轨不可避免地带来一系列深层次的矛盾和问题,这些也需要在经济增长中予以消化和解决。

应当看到,我国改革开放以后,经历了20余年高速增长之后,从1992年开始持续增长率逐年下降的趋势,1992—1997年间GDP增长率依次分别为14.24%、13.49%、12.66%、10.1%、9.61%、8.8%,在经济增长率下降的同时,还出现了通货紧缩的问题。经济增长率和通货膨胀率两者之间存在着相当密切和微妙的关系,二者的同时持续下降,对国民经济发展的危害是显而易见的。而在通货紧缩形势下,必须大力刺激需求、促进经济保持适度增长。这也正是从1998年开始实施积极财政政策的主要导因,从而使GDP增长率稳定在7%~8%的水平上。

经济学理论告诉我们,经济增长是一个复杂的过程,取决于多种因素。从增长要素上看,古典的经济增长理论认为经济增长取决于土地、资本和劳动三要素,现代学者认为还应该增加技术、管理等要素。相应地,要实现经济增长必须扩大要素投入规模和水平。从经济增长的期间性看,影响短期和长期经济增长的因素有着很大区别。例如,短期的经济增长主要取决于需求方面,即投资、消费和净出口;而长期的经济增长相当程度上取决于供给状况的改善,以及技术进步、人力资源和管理水平的提高等。

从各国具体的财政政策举措上看,促进经济增长,主要是通过扩张性财政政策,即:增加财政支出和减税。增加财政支出、刺激需求是国际上常用的启动经济的作法,其特点是见效快,短期内的效果较好,在经济萧条和未达到充分就业时期的效果尤其明显。从各国的实践看,增加财政支出主要是用于基础设施建设投资,它不仅能够直接增加社会需求,而且还能刺激个人消费和带动企业投资。这可以通过前面所说财政支出乘数效应的概念得到说明。财政支出的增加,不仅可以直接增加社会需求,而且可以带动社会投资和消费,从而还能够间接增加社会需求,由此带来的总需求扩张往往数倍于财政支出本身的扩张。减税的效果显然要慢一些,但对长期经济增长,促进供给的改善颇为有益。

我国的积极财政政策最直接的效应,在于成功启动“三大需求”,有效拉动了投资、消费和出口的增长,推动国民经济保持持续、快速、协调的增长。积极财政政策通过增发国债扩大政府投资带动社会投资,调整收入分配政策刺激居民消费,调整税收政策鼓励投资和促进进出口,直接、有力地拉动了经济增长。根据政府公布的数字,积极财政政策本身及其诱发的投资和消费,拉动经济增长率的效果1998年为1.5个百分点,1999年为2个百分点,2000年为1.7个百分点,2001年为1.8个百分点。

②优化了经济结构和产业升级。

第一,优化经济结构和产业升级的重要性。我国现阶段经济发展的一个关键问题是经济结构问题。经济增长总是以一定的经济结构为基础,在这一点上,以数量扩张为特征的粗放型增长和以提高效率为特征的集约型增长都不例外。经济结构包括产业结构、地区结构、城乡结构、投资结构和市场结构等诸多方面。改革开放以来,我国经济连续多年保持近10%的高速增长,不仅有总量扩张的作用,更有经济结构调整的贡献。以产业结构为例进行分析,我国20世纪80年代初期轻工业的优先发展,80年代中期以家用电器为代表的现代耐用消费品工业的大发展,80年代后期以来基础产业、基础设施的大规模兴建,90年代后期高新技术产业的崛起,使得产业结构的基础不断升级。然而,经济结构又往往被人们所忽视,一个重要的原因在于:当经济增长主要依靠总量扩张来实现时,结构性矛盾往往会被掩