

LUN JIEGOUXING CAIZHENG ZHENGCE

论结构性财政政策

郭代模 杨舜娥 李友元 等编著



中国财政经济出版社

论结构性财政政策

郭代模
杨舜娥 等编著
李友元

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论结构性财政政策/郭代模等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.2

ISBN 7-5005-7064-3

I. 论… II. 郭… III. 财政政策—研究—中国
IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 009733 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.875 印张 282 000 字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 500 定价: 23.00 元

ISBN 7-5005-7064-3/F·6184

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

在现代市场经济的运行与发展中，财政政策作为宏观经济的主要调控手段之一，有着举足轻重的作用。什么是财政政策？对财政政策进行选择时，应当依据什么样的理论？对新中国五十多年的财政政策实践及其效应如何分析？在全面建设小康社会的过程中，应当构建什么样的财政政策体系，使之更好地服务于中国社会主义市场经济的全面、协调、可持续发展？这就是本书所要阐释并回答的基本问题，也是本书写作的初衷。

之所以将此书命名为：论结构性财政政策，这确有作者的判断与创意。从理论方面考察，是对财政的本质及其基本职能的理论思维的结晶。众所周知，财政在本质上是搞分配的，国家财政如此，公共财政亦如此。作为中国特色社会主义的公共财政，是在国家本质基础上的财政运行模式。其分配，无论是初次分配，还是再分配，都要体现“一要吃饭、二要建设”的基本原则，都离不开对生产要素的分配，因而都存在一个分配的结构问题（包括分配的方向、流量和力度）。鉴于分配与社会再生产其他环节及其全过程的关系，特别是作为生产要素的分配结构更是直接决定并调节着生产结构，同时，也鉴于财政的职能，即其功能作用的发挥突出表现在其结构调控上，这就从财政的本质到其显著职能都表明：财政政策必须把握结构调控的方向、重点和力度。毫无疑问，这种调控的对象，不仅着眼于分配结构，而且也着力于生产、交换和消费结构，即通常所说的经济结构，以及与经济相关的政治、文化、社会事业发展的结构。有区别才有政策，这是毛泽东同志的至理名言。将这句话放到社会再生产中，便是有比

例、有结构才有政策。故此，财政政策便是服务于一定目标（或目的），体现分配本质与职能作用的结构性配置与调节。可见，本书的命题，便导源于财政的分配本质与调控职能，这就是说，结构性财政政策，是财政政策的科学性的集中表现，或曰本质（理论）特征。

从实践方面总结，则是作者对财政政策的理论与实践进行综合考察的一种认识，一种见解。新中国成立迄今已经五十四年有余。在这五十四年里，无论是计划经济体制下还是社会主义市场经济，财政政策的结构性配置与调节，始终是宏观经济调控的基本手段。而这种调控的正确与否，以及成效的大小，首先取决于经济工作的指导思想及其战略决策的正确与否；其次取决于国家财政实力的强弱及其运用是否得当；再次取决于财力实施或运行过程中的有效性等。纵观财政政策五十多年实践的历史过程，始终贯穿着一条结构性调节的主线，即：国民经济恢复时期实行的是以统一和调整为核心的结构性政策；“一五”时期实行的是服务于“一化三改”总路线的结构性政策；“二五”时期实行的是以“一大二公”为纲的结构性失衡政策；第一次国民经济调整时期，即“大跃进”后实行以“调整、巩固、充实、提高”为方针，以压积累、砍基建为手段的结构性调整政策；“文化大革命”时期实行的是以“抓革命，促生产”为纲的结构性扭曲政策；“文革”后及“洋跃进”后的第二次国民经济大调整，国家财政围绕“调整、巩固、整顿、提高”的方针，实行了一系列重大的结构性调整政策；此后，我国经济建设进入有计划商品经济时期，实行“计划经济为主，市场调节为辅”的原则，在改革、开放、搞活的方针下，国家财政实施着各方面的结构性调整与改革。进入社会主义市场经济以后，无论是实施加强和改善宏观调控十六条即“软着陆”时期，还是亚洲金融危机冲击后，实施以

积极财政政策为主的扩大内需、促进经济增长的“软起飞”时期，实施的都是结构性调整政策，只不过前者是紧缩性的结构调控政策，后者是扩张性的结构调控而已。综上所述，即从财政政策的理论与实践的结合上考察，结构性财政政策，既是财政政策的本质性特征，又是其调控职能作用的集中反映，或曰实践特征。

本专著的内容体系分七个部分。第一章，财政政策概念的科学界定，关键是在“科学”二字上，对此，国内理论界和国外学者均有不同见解。我们研究认为，结构性配置调节政策乃财政政策之本，同时也是历史经验的科学总结。第二章，财政政策抉择的理论依据，我们从经典作家的论述，到西方经济学相关流派的主张，再到财政政策抉择立足点的探索，从而把这种依据建立在马克思主义的基本原理、西方经济学可资借鉴的“它山之石”以及我国全面发展需要的国情特色上。第三章，我国财政政策的构成要素，从其政策要素而言，主要包括政策目标、政策主体及其政策工具；从其政策体系而言，主要包括税收政策、支出政策、预算政策和国债政策。第四章，结构性财政政策的实践及其效应分析，即一方面回顾我国财政政策的历史演变与实践过程，另一方面从中得出：这种演变过程归根到底是结构性的配置与调控过程。第五章，结构性财政政策的理论框架，我们认为结构性财政政策应遵循按比例发展、确保重点、战略性调整和可持续发展等基本原则，建立完善的科学的决策机制、执行机制、监督机制和评价机制，以实现其公平目标和效率目标。第六章，结构性财政政策的内容体系，主要包括结构均衡、结构调整、结构创新三种状态中的政策组合。第七章，结构性财政政策的若干建议，根据新时期的新形势、新任务，建议结构性财政政策着力于七大重点：促进“三农问题”解决、支持走新型工业化道路、加快第三

产业发展、促进区域经济协调发展、促进城乡经济协调发展、促进科技进步与创新、提高财政资金使用效果和防范化解财政风险。

毛泽东同志明确指出，国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定了政府活动的范围和方向。可见，研究财政政策，制定科学的财政政策，其意义是何等重要。提出结构性财政政策，为积极财政政策顺理成章地回到科学概念的范畴，提供了理论的阶梯。总之，凡属合乎经济发展规律、合乎产业发展必然要求的财政政策，都是某种结构性的配置或调节，其状态都是积极的，其原则是正确的。否则，背离发展方向或根本趋势的政策则是消极的，乃至根本错误的。



目 录

第一篇 财政政策的理论考察

第一章 财政政策概念的科学界定	(1)
第一节 财政政策概念的界定	(1)
第二节 对财政政策认识的概述	(9)
第三节 结构性财政政策乃财政政策之根本	(25)
第二章 财政政策决策的理论依据	(38)
第一节 经典理论家关于财政政策的论述	(38)
第二节 西方经济学关于财政政策的主张	(49)
第三节 财政政策选择的基本立足点	(73)
第四节 财政政策的作用机制与效应	(101)

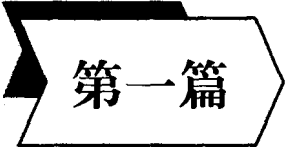
第二篇 新中国财政政策的实践分析

第三章 财政政策的构成要素及其体系	(111)
第一节 我国财政政策的构成要素	(111)
第二节 我国财政政策的构成体系	(120)
第四章 结构性财政政策的实践及效应分析	(182)
第一节 国民经济恢复时期财政政策的结构性配置 和调节效应分析	(183)
第二节 计划经济时期财政政策的结构性配置和调 节效应分析	(194)
第三节 市场化改革过渡时期财政政策的结构性配 置和调节效应分析	(224)

第四节 市场经济时期财政政策结构性配置和调 节效应分析·····	(241)
-------------------------------------	-------

第三篇 构建结构性财政政策的基本设想

第五章 结构性财政政策的理论框架·····	(266)
第一节 结构性财政政策应遵循的基本原则·····	(266)
第二节 结构性财政政策的目标·····	(273)
第三节 结构性财政政策的运行机制·····	(280)
第六章 结构性财政政策的内容体系·····	(297)
第一节 结构均衡中的财政政策·····	(297)
第二节 结构调整中的财政政策·····	(311)
第三节 结构创新中的财政政策·····	(319)
第七章 结构性财政政策的若干建议·····	(347)
第一节 促进解决“三农”问题的财税政策·····	(347)
第二节 支持走新型工业化道路的财税政策·····	(351)
第三节 加快第三产业发展的财税政策·····	(354)
第四节 促进区域经济协调发展的财税政策·····	(357)
第五节 促进城乡经济协调发展的财税政策·····	(360)
第六节 促进科技进步与创新的财税政策·····	(362)
第七节 提高财政资金使用效果, 防范、化解财政 风险的财政政策·····	(364)
后 记·····	(368)



第一篇

财政政策的理论考察

第一章

财政政策概念的科学界定

第一节 财政政策概念的界定

财政政策是现代宏观经济调控的两大政策之一，也是财政借以实现其调控经济职能的重要手段。无论是发达国家还是发展中国家，都非常重视发挥财政政策在国家宏观调控中的作用。为了进一步深入了解财政政策这一政策工具，下面拟对财政政策的一般知识及其原理进行简要分析。

一、什么是财政政策

政策一词，有种种不同的含义和解释。但通常可以视为“政府选择作为或不作为的行为”，财政政策也就可以定义为“政府在财政方面选择作为或不作为的行为”。具体讲，财政政策是指

一国政府为实现一定的宏观经济目标而调整财政收支规模和收支平衡的指导原则及相应的措施。

财政政策贯穿于财政工作的全过程，体现在收入、支出、预算平衡和国家债务等各个方面。因此，财政政策就是由税收政策、支出政策、预算平衡政策、国债政策等构成一个完整的政策体系。市场经济下财政功能的正常发挥，主要取决于财政政策的适当运用。财政政策运用得当，就可以保证经济的持续、稳定、协调发展，财政政策运用不当，也会引起经济的失衡和波动。

财政政策作为国家经济政策的组成部分，并形成自己的体系，经历了一个历史的发展过程。我国古代历史上的理财家早已提出“量入为出”、“轻徭薄赋”、“藏富于民”等颇有见地的朴素的财政政策思想，但这种政策思想是在自然经济下形成的，财政政策的目标单一，手段简单，对经济发展的影响较小，因而不属于我们现在所要研究的财政政策。

现代意义上的财政政策始于 20 世纪 30 年代的资本主义经济大萧条时期。在这一时期，资本主义爆发了大规模的经济危机，经济陷入极度萧条之中。正当政府对经济萧条束手无策时，当时的美国总统罗斯福实行“新政”，凯恩斯经济理论也随之悄然兴起。在凯恩斯的纯市场经济模式中，总供给等于消费加上储蓄，即 $Y = C + S$ ；总需求等于消费加上投资，即 $Y = C + I$ 。在政府参与的市场经济模式中，政府的商品和劳务购买支出（G）也是总需求的决定因素之一，政府的税收（T）通过对民间部门的可支配收入的影响而在一定程度上决定了消费量。因此，在经济均衡状态下，总供求相等，即 $C + T + S = C + I + G$ 。政府通过改变收支的财政政策来管理总需求，从而实现政府对经济运行的全面调节。运用财政政策干预国民经济是政府干预经济方式的重要转

变,表现在:(1)观念的转变。20世纪30年代以前,各国政府虽然偶尔也对某些经济活动加以干预,但由于传统的经济理论已根深蒂固,没有意识到或本来就不主张政府应当干预经济活动。后来,随着现代经济学的发展,人们才承认政府具有经济职能,应采取积极的政策措施对国民经济施加影响。(2)目标的转变。目标的单一性是过去政府干预的特点,如今,财政政策要根据促进经济发展和提高社会福利的要求,同时实现多重目标的有机结合。(3)手段的转变。在不发达的商品经济时代,政府干预的主要手段是税收,主要目的是为了筹集必要的财政收入。财政政策的手段不仅包括税收,还有预算、支出、公债、补贴等。

就我国情况而言,财政政策作为国家宏观经济调控的重要杠杆,在传统的计划经济和社会主义市场经济两种不同的经济体制下,它的内容和作用过程是不相同的。在传统经济下,财政政策对宏观经济的调节,采取大一统的形式,内容单一,基本上只是一个国民收入的统配计划。随着市场经济的建立,财政政策已不可能再用大一统的形式统揽国民收入的分配过程及整个国民经济活动,主要是通过各种政策手段来调节经济的运行。这就是说,市场经济的发展,不仅丰富了财政政策的内容,而且在一定程度上增加了财政政策运用的难度。

改革的深入发展是理论研究大胆突破带来的丰硕成果,同时,也是各项可行政策出台所产生的积极效应,政策的好坏直接关系到理论能否付诸实践,是关系改革成败的决定因素。政策低效或失败往往是改革进程受阻或造成循环往复的重要诱因。当前财政工作中遇到的困难,与财政政策目标导向上的偏差,财政政策主体间的摩擦,政策工具运用不当,政策作用机制不灵以及政策环境的变化等因素密切相关。

二、财政政策的类型

根据财政政策在调控经济活动上所起的作用，财政政策的类型可以从两个角度来划分。

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。

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，它无须借助外力就可直接产生调控效果。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。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。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。经济学家们一致认为，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某些人收入下降到规定的水平以下时，为维持他们的基本生活而向他们提供的。如公共救济款及对有儿童家庭的援助福利计划和失业救济金。如果国民经济出现衰退，就会有一大批男女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，以使他们能够维持必要的生计，使国民经济中的总需求不致下降过多；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，政府就会停止这种救济性的支出，使总需求不至过旺。

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，采用不同的财政措施，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，相机抉择财政政策包括汲水政策和补偿政策。

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）等，都是所谓的“汲水政策”。从字面看，这种政策就是水泵里缺水不能吸进地下水，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景气复苏的政策，是以经济本身所具有的自发恢复能力为前提的治理萧条政策。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日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、财政补偿等。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。

我们还可以根据财政政策在调节国民经济总量方面的不同功能，把财政政策分为扩张性政策、紧缩性政策和中性政策。

扩张性财政政策是指通过财政分配活动来增加和刺激社会的总需求。在国民经济存在总需求不足时，通过扩张性财政政策使总需求与总供给的差额缩小以至平衡；如果总需求与总供给原来就是平衡的，扩张性财政政策就会使总需求超过总供给。扩张性财政政策的载体主要是减税（降低税率）和增加财政支出规模。一般来说，减税可以增加民间的可支配收入，在财政支出规模不变的情况下，也可以扩大社会总需求。同时，减税的种类和方式不同，其扩张效应也不同。流转税的减税在增加需求的同时，对供给的刺激作用更大，所以，它的扩张效应主要表现在供给方面。所得税尤其是个人所得税的减税主要在于增加人们的可支配收入，它的扩张效应体现在需求方面。财政支出是社会总需求的直接构成因素，财政支出规模的扩大会直接增加总需求。在减税与增加支出并举的情况下，扩张性财政政策一般会导致财政赤字，从这个意义上说，扩张性财政政策等同于赤字财政政策。

紧缩性财政政策是指通过财政分配活动来减少和抑制总需求。在国民经济已出现总需求过旺的情况下，通过紧缩性财政政策消除通货膨胀缺口，达到供求平衡；如果总供求原来就是平衡的，紧缩性财政政策会造成有效需求不足。实现紧缩性财政政策目标的手段主要是增税（提高税率）和减少财政支出。增加税收

以减少民间的可支配收入，降低他们的消费需求；减少财政支出可以降低政府的消费需求和投资需求。所以，无论是增税还是减支，都具有减少和抑制社会总需求的效应。如果在一定经济状态下，减税与增支同时并举，财政盈余就有可能出现，在一定程度上说，紧缩性财政政策等同于盈余财政政策。

中性财政政策是指财政的分配活动对社会总需求的影响保持中性。财政的收支活动既不会产生扩张效应，也不会产生紧缩效应。在一般情况下，这种政策要求财政收支保持平衡。但是，使预算收支平衡的政策并不等于中性财政政策。

在经济政策理论中，一般把通过增加盈余或减少盈余以及增加赤字或减少赤字的形式表现出来的财政政策称为非均衡财政政策；而以收支均衡的形式表现出来的财政政策称为均衡财政政策。均衡财政政策的主要目的在于力求避免预算盈余或预算赤字可能带来的消极后果。均衡财政政策不等于中性财政政策，因为在均衡财政政策之下，政府支出可以通过支出乘数，按照支出规模的大小，产生使收入上升的效果，也就是所谓的平衡预算的乘数效果。

三、财政政策乘数

我们从上述分析中已经看到财政政策对经济的稳定作用，而且从马克思的经济学原理中得知，经济决定财政，财政反作用于经济。但是这种作用到底有多大？这就是我们要理解的财政政策乘数问题。

我们依据凯恩斯经济学的国民收入的决定方程式来推导出财政政策乘数。从支出方面来看，国民收入的决定公式是：

$$Y = C + I + G \dots\dots\dots (1)$$

其中，Y代表国民收入，C代表消费支出，I代表私人投资支出，

G 代表政府购买性支出。而且

$$C = C_a + bY_d \dots\dots\dots (2)$$

其中, C_a 代表消费函数中的常数, 也就是说, 人们即使在短期没有收入时也要消费, 这可能就需要动用原有资产(如储蓄)或借债等, b 代表边际消费倾向, Y_d 代表可支配收入, 即扣除税收(T)后的收入, 即扣除税收(T)后的收入:

$$Y_d = Y - T \dots\dots\dots (3)$$

把(2)、(3)代入(1), 可得:

$$Y = C_a + bT(Y - T) + I + G$$

$$Y = \frac{C_a - bT + I + G}{1 - b}$$

根据(3)式, 我们就可以得到简单的财政政策乘数。

首先, 求(3)对T的导数, 得到税收乘数:

$$\partial Y / \partial T = \frac{b}{1 - b}$$

它表明的是税收的变动(包括税率、税收收入的变动)对GNP的影响程度。这种影响程度就是所谓的税收乘数。第一, 税收乘数是负值, 说明国民收入与税收的变动相反。第二, 政府增税时, 国民收入减少, 减少量为税收增量的 $b/(1 - b)$ 倍。假定边际消费倾向(b)为0.8, 则税收乘数为-4。可见, 若政府采取减税政策, 将会成倍刺激有效需求, 有利于经济增长。

其次, 求(3)对G的导数, 得到购买性支出乘数:

$$\partial Y / \partial G = \frac{1}{1 - b}$$

它表明的是购买性支出的变动对GNP的影响程度, 这种影响程度就是所谓的购买性支出乘数。第一, 支出乘数是正值, 说明国民收入与税收的变动方向相同。第二, 政府增支时, 国民收入增加, 增加量为支出增量的 $1/(1 - b)$ 倍。假定边际消费倾