

财政政策转型： 从积极到稳健

C AIZHENGZHENGCEZHUANXING
CONGJIJIDAOWENJIAN

夏杰长 等◆著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国家社科基金资助项目(04BJY076)

财政政策转型：从积极到稳健

夏杰长 等 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目(CIP)数据

财政政策转型:从积极到稳健/夏杰长等著. —北京:中国经济出版社,2006. 5

ISBN 7-5017-7349-1

I. 财… II. 夏… III. 财政政策—研究—中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 158563 号

财政政策转型:从积极到稳健

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑:李煜萍(电话:010—68359421, E-mail: clevergarfield@163.com)

责任印制:张江虹

经 销:各地新华书店

承 印:北京市地矿印刷厂

开 本:A5

印张:8.75 字数:219千字

版 次:2006年5月第1版

印次:2006年5月第1次印刷

印 数:3000册

书 号:ISBN 7-5017-7349-1/F·5910

定价:18.00元

版权所有 盗版必究

举报电话:68359418 68319282

服务热线:68344225 68369586 68346406 68309176

作者简介

夏杰长，经济学博士，研究员。现为中国社会科学院财政与贸易经济研究所服务经济研究室主任兼成本与价格研究室主任，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。兼任中国税务学会学术委员会委员、中国财政学会理事、中国国际税收研究会理事和首都企业研究会副理事长。主要致力于公共财政理论、财政税收政策与现代服务经济等领域的研究工作。近年主持了国家社会科学基金、财政部、商务部、国家发改委、中国社会科学院和北京市科委等多项研究课题。

内容简介

本书从财政政策周期替换的理论与实践及我国实施积极财政政策的背景分析入手，在占有大量资料和数据的基础上，运用计量经济学和制度经济学的分析方法，全面地论证了几年来积极财政政策的实施效果及其不足，分析并设计了积极财政政策淡出的条件、必要性和实现积极财政政策向稳健的财政政策转型的思路与路径。

本书系统地阐述了积极财政政策淡出后，在稳健的财政政策背景下，如何以公共财政理论和构建和谐社会为指导，实施有效的中长期国债投资政策、税收政策、收入分配政策及积极的就业政策。

前言

本书从财政政策周期替换的理论与实践及我国实施积极财政政策的出台背景分析入手,在占有大量资料和数据的基础上,运用计量经济学和制度经济学的分析方法,全面地论证了几年来积极财政政策的实施效果及其不足,分析并设计了积极财政政策淡出的条件、必要性和实现积极财政政策向稳健的财政政策转型的思路与路径。本报告系统地阐述了积极财政政策淡出后,在稳健的财政政策背景下,如何以公共财政理论和构建和谐社会为指导,实施有效的中长期国债投资政策、税收政策、收入分配政策及积极的就业政策。本课题的主要观点如下:

前言

一、实施积极财政政策效果明显,但其局限性日益凸现

我国实施的积极财政政策,使国民经济在面临通货紧缩的形势下保持了平稳的发展态势,给我国乃至亚洲经济都带来了积极的影响。积极财政政策在扩大投资、刺激消费、优化经济结构等方面取得了显著成效,推动了国民经济的持续稳定增长,改善了人民生活,促进了各项社会事业的发展。而且,通过这一政策的实施,进一步丰富了我国宏观调控的经验。但总体而言,它仍属于一种短期性的、反周期的财政政策。

从国际经验看,没有哪个国家的政府能够长期实行扩张性的财政政策而不出问题。积极财政政策在取得了拉动经济增长等一系列成效的同时,所带来的一些问题不容忽视,其局限性也日益凸

现出来：一是综合债务负担加重，债务规模需要引起相当的警觉；二是国债资金投资效益递减；三是存在体制复归倾向，妨碍了市场化改革进程，淡化了市场机制的作用；四是实现经济公平增长的力度不够。在实施积极财政政策的7年中，许多拉动经济增长的政策措施，如开发西部、加强社会保障体系建设、农村税费改革等等，都是在不同程度上促进经济社会发展中的公平，这表明政府越来越重视公平问题。但是，由于惯性的作用，长年积累下来的在公平方面的欠账，使得积极财政政策的效力与现实中严峻的公平问题相比，显得有些欠缺力度。其中，地区差距与城乡差距仍是两个尤其值得关注的问题。

二、积极财政政策要向稳健的财政政策转型

衡量一国财政政策合理性的主要标准是：财政政策是否能够根据宏观经济的变化，适时地进行力度和方式的调整，使经济不至于偏离潜在经济增长水平太远。积极财政政策的实质是扩张性的财政政策，是宏观“反周期”阶段的政策类型，不可能一劳永逸。经济环境发生了变化，财政政策就要适时调整。没有一个国家能够长期实行扩张的财政政策而不出问题。随着2003年中国国民经济终于走过由相对低迷向稳定高涨的拐点，GDP增长速度跨入9%以上的区间，并在2004年一季度继续高攀9.7%，人们对于投资过旺、经济偏热的关注迅速上升，宏观经济政策的调整变化便成为必然，财政政策的转型也就是十分必要的事情了。在经济过热、投资和通货膨胀日渐加大的背景下，继续实施积极财政政策，不仅不利于控制固定资产投资的过快增长，甚至易于形成逆向调节；不仅不利于减缓通货膨胀的趋势，而且易于加剧投资与消费比例失调程度，加大经济健康运行的风险和阻力。因此，积极财政政策应适时淡出与转向。2004年底，中央经济工作会议提出实行稳健的财政

政策。

稳健财政政策与扩张性和紧缩性财政政策的区别主要表现在对国民经济的作用方向上：扩张性政策和紧缩性政策都是一种“逆风向”的反周期操作，防止社会总需求的大起大落引发宏观经济剧烈波动，以及由此导致的种种负面作用；稳健财政政策，是介于扩张与紧缩之间的一种财政政策，它不是总量的反周期操作，只是一种结构性的导向性操作。但不能据此认为稳健财政政策就是应减少对经济运行的干预和调节的、不作为或少作为的财政政策。

三、向民生倾斜：和谐社会视角下财政政策的新选择

在 2004 年中央经济工作会议提出实施稳健的财政政策前后，构建和谐社会是社会各界最为关注的一个话题。党和政府对构建和谐社会极其重视。我们要在构建社会主义和谐社会的棋盘上谋划中国的财政政策。在构建和谐社会的进程中，政府的财政政策始终需要将改善民生、保障民生放在首位，并且始终以民生问题为核心。政府的财政政策在解决民生和构建和谐社会中有着不可替代的特殊作用。这是因为，财政税收的一个重要职能，就是调节收入分配关系，它们分别从政府支出和政府收入两个方面对社会分配进行调节，进而对社会不同阶层、不同群体的利益关系起到一定的平衡作用。比如，对低收入群体提供基本的生活保障，如食品券和廉租房，而对高收入者通过个人所得税和遗产税转移其部分收入或财富，以平衡收入差距。财税政策还具有直接、快捷、针对性强和结构性调整作用大等特点，能准确反映政府调控意图，有利于缓解社会矛盾，促进社会的公平与正义。

四、积极财政政策淡出后要逐步降低中长期国债投资的力度并调整其使用方向

国债政策是国家宏观经济政策的一个重要的子系统，是财政政策的有机组成部分，是调节资源配置、经济利益及其整个经济运行的重要杠杆之一，更是积极财政政策的主要载体。积极财政政策淡出后，国债政策，特别是中长期国债投资政策的走势备受关注。一是要逐步降低长期建设国债投资退出力度；二是尽快调整国债资金的使用方向，从主要进行建设投资转为面向全社会发展，从主要拉动经济增长转向兼顾调整经济结构；三是把长期建设国债的资金管理放在重要的位置上，加强国债资金的管理，一方面要结合预算管理改革，另一方面要加强会计制度督察；四是应建立和完善长期建设国债的偿债机制。其主要内容是：第一，编制 5~10 年期的滚动债务预算，指导、监督中长期国债管理，确保国债按期还本付息。第二，当年新增财力优先安排部分资金补充偿债基金，保证中长期国债偿还。第三，在积极财政政策转向、国债发行规模递减的同时，仍保持国债发行的必要规模，以保持政府债务政策的灵活性和延续性。第四，在当年预算支出安排时，将国债还本付息支出作为优先保障的项目之一，优先安排。第五，调整中央地方财政管理体制，增加中央财政财力，降低中央财政债务依存度。第六，如中央财政预算出现盈余，首先利用国债市场，及时或提前偿还部分债务。第七，加强国债投资项目管理，提高资金使用效益，增强政府偿债能力。

五、微调：稳健财政政策背景下税收政策的近期选择

从 2004 年开始，学术界和媒体较多地在谈论启动新一轮税制

改革的问题,在中央经济工作会议提出实施稳健的财政政策以来,主张加快税制改革的呼声又进一步高涨。笔者也主张尽可能地推进税制改革,以使我们的税制与社会经济发展更相适应,但是就近些年而言,税制改革也好,税收政策的调整也好恐怕只能在保持稳定性与连续性的基础上进行“微调”。这其中很重要的理由就是积极财政政策的淡出是一个“渐进”过程,那么作为财政政策组成部分的税收政策调整也只能是一个“渐进”的过程,要想在较短的时间内对税制或税收政策大动是很难的。更何况,税收政策涉及方方面面的利益,而利益的触动或协调往往不是一件容易的事情。还有,由于受到国家宏观调控政策的影响,2004年一些发展过热行业如钢铁、水泥和电解铝等2005年的增长速度放缓,物价的走势尚不明朗。在这种情况下,要对税收政策动大手术是不现实的。总之,在稳健的财政政策背景下,近期对税收政策进行微调是较现实的选择。微调的实质是在保持宏观税负水平稳定的前提下着眼于税制结构的优化。

六、积极财政政策淡出后的收入分配政策

积极财政政策是以较大规模发行国债和扩大赤字为手段,以扩大内需为基本目标。投资和消费需求是内需的最基本内容。现在,积极财政政策事实上已经淡出,抑制经济过热和通货膨胀是宏观经济政策最主要的内容。但这并不意味着要实行全面的紧缩政策,因为过热的是固定资产投资而不是消费需求。因此,积极财政政策淡出后依然要竭力扩大消费需求,扩大消费需求的任务依然很重,而合理的收入分配政策是扩大消费需求的政策保障。因此,在积极财政政策淡出后,继续完善收入分配政策是一个重大而紧迫的议题。

由于市场机制在社会收入分配中的调控是按照效率原则运行

的,因而不能排除和调节由于生产要素占有和劳动者劳动能力差异而造成的居民收入分配差距,由于社会收入初次分配所形成的居民收入分配差距就需要由政府加以调节。可以说,市场经济越发展,政府对居民收入分配调控的意义就越重要。理想的分配应该是各种要素有一个公平竞争的起点,在分配过程中按照市场贡献原则进行,而政府侧重于再分配,即对分配结果进行再调控。我国目前最欠缺的是分配的起点不均等、不公平,而市场机制至少在相当一段时间内为各要素提供一个公平竞争的起点。所以,政府调控居民收入应该着眼于分配的起点和结果两个方面。

对分配起点的调控一是要大力发展教育,这是脱贫和缩小收入差距的根本出路。二是逐步打破垄断,尽可能让各行业公平竞争,并加强对垄断行业收入分配的调节和监督。三是着力解决劳动力市场分割问题,为缩小城乡居民收入差距创造“初始条件”。对分配结果的调控一是充分发挥税收的作用,要建立起一个综合协调配合,覆盖居民收入运行全过程的税收调控体系,以充分发挥税收对高收入者分配的调节作用。四是建立和完善社会保障制度,竭力增加低收入者的收入水平。

七、积极财政政策淡出后要实施积极的就业政策

积极的财政政策以扩大内需为目标,力求通过扩大内需来解决经济不景气和就业不足的问题。我国的经济已经处于景气上升阶段,但是就业压力依然十分严重。在这种情况下,在积极财政政策淡出的背景下,要缓和就业压力,就必须采取积极的就业政策。

积极的就业政策是相对于消极或被动的就业政策而言的。消极的就业政策基于这样一种认识,即在市场经济条件下实现充分就业是不可能的,有规律的周期性经济衰退带来的失业以及经济结构大规模调整过程中的失业是不可避免的,即便可以通过政策

调整在短期内减少失业人数,也将以降低经济运行效率为代价,因而就业政策应该侧重于建立起一套完善的社会保障体系,对失业者进行必要的救助,保证他们能维持基本的生活水准,从而在保证整个社会经济运行效率的前提下实现社会公平。很多成熟的市场经济国家及福利经济国家所实施的正是这样一种就业政策。对于任何一个国家来说,两种就业政策都是必要的,但在经济发展的不同时期应该根据具体情况有所侧重。我国当前所面临的就业形势十分严峻,由于人口基数大,劳动参与率高,加上经济结构调整从传统产业中析出了大量的过剩劳动力,以及经济转型产生了大量失业工人,给劳动就业带来了巨大的压力。这种基本国情决定了我国在经济发展战略上一定要坚持就业优先,把促进就业作为基本的经济目标之一,在相当长的时期内实施积极的就业政策。实施积极就业政策的基本思路:一是充分发挥政府与市场的双重作用,促进经济持续稳定增长;二是优化经济结构,提高就业弹性;三是加强人力资本投资,提升劳动就业者素质,降低失业率;四是加强和完善失业保障制度建设。

八、积极财政政策要向公共服务型财政转型

我国在 2003 年人均 GDP 跨上了 1000 美元的水平,成为我国经济增长的里程碑。然而从公共财政的角度出发可以发现,当前的社会经济发展特别是公共服务水平与“全面建设小康”的目标仍有较大差距。全面建设小康社会的目标实现既有赖于经济快速持续发展,也有赖于财政政策的调整,特别是实现财政政策从经济建设型向公共服务型转型。

积极财政强化了财政支出的经济建设偏好,使得我国的财政支出长期以来存在着重经济建设、轻公共服务的倾向,公共服务的短缺和不均等成为中国社会经济发展最大的挑战。积极财政政策

还增加了我国的经济增长资源环境约束,影响了经济社会的可持续发展。

提供公共产品和实现公共服务是公共财政的基本职责。公共财政的特征必然要求财政政策以提供公共产品或服务为己任;社会主义生产目的也决定了要把提供公共品和公共服务作为财政政策的出发点。

实现经济建设型财政向公共服务型财政转型的基本思路是:树立公共财政的理念,优化财政支出结构,尽可能地为最广大的居民提供公共服务;财政政策依然要支持经济发展,但介入的力度需逐步减弱,支持的方式方法需改进;完善财政转移支付制度,促进公共服务的基本均等化;完善公共财政政策,着力解决公共服务发展滞后的各项挑战。

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

第一章 1994 年以来中国财政政策的周期替换

一、“适度从紧”的财政政策——实现经济增长“软着陆” ...	(1)
(一)宏观经济背景	(1)
(二)“适度从紧”的财政政策的目标	(2)
(三)政策特点	(3)
(四)实施效果	(5)
二、积极的财政政策——拉动内需	(6)
(一)宏观经济背景	(6)
(二)政策特点	(10)
三、稳健的财政政策——有保有控	(12)
(一)顺应经济社会形势变化调整财政政策	(12)
(二)把握稳健的财政政策的着力点	(14)

第二章 积极财政政策：多视角考察

一、积极财政政策的效益	(16)
(一)拉动了经济增长	(16)
(二)促进了经济结构的调整	(28)
(三)改善了居民生活质量	(30)
(四)推动了科教兴国战略	(33)
(五)支持了社会保障体系的建设和促进了就业	(34)

(六)促进了公共财政框架的构建	(36)
(七)丰富了宏观调控经验	(37)
二、正视积极财政政策的问题	(42)
(一)成本高昂	(42)
(二)国债资金投资效益递减	(44)
(三)存在体制复归倾向	(45)
(四)实现经济公平增长的力度不够	(46)

第三章 积极财政政策：淡出与转型

一、经济过热：积极财政政策淡出的基本背景	(55)
(一)经济过热：判断与评价	(55)
(二)经济过热的现实要求积极财政政策逐渐淡出	(60)
二、现实的选择：积极财政政策向稳健财政政策转型	(60)
(一)稳健财政政策的涵义	(61)
(二)转向稳健财政政策恰逢其时	(62)
三、按照稳健财政政策下的要求调整财政政策思路	(66)
(一)实施以“控制赤字、调整结构”为核心的财政支出政策	(66)
(二)启动新一轮税制改革	(72)

第四章 向民生倾斜：和谐视角下财政政策的新思路

一、中外学者对财政政策内涵与目标的表述	(77)
(一)西方学者对财政政策内涵与目标的表述	(77)
(二)中国学者对财政政策内涵与目标的表述	(81)

二、动态地把握财政政策的内涵、目标与工具	(85)
(一)财政政策的内涵在不断延伸	(85)
(二)财政政策目标要与时俱进	(86)
(三)财政政策工具也要不断丰富	(86)
三、和谐社会视角下财政政策的重新审视	(87)
(一)和谐社会的内涵与目标	(88)
(二)现在提出构建和谐社会恰逢其时	(90)
四、向民生倾斜:和谐社会视角下财政政策的必然选择	(91)
(一)解决民生问题:财政政策责无旁贷	(91)
(二)民生问题凸现:表现与财政成因	(92)
五、和谐社会视角下财政政策向民生倾斜的基本思路	(98)
(一)财政政策应为国民提供基本的生活保障和均等的发展机会	(98)
(二)财政政策在兼顾经济社会双重目标时应适度向社会事业的发展倾斜	(98)
(三)财政政策要致力于建立公正、公平、共享的分配机制	(100)
(四)充分运用财政政策缓和就业压力	(102)
(五)完善社会保障体系,建立对贫困阶层的保护机制	(104)

第五章 积极财政政策淡出后的中长期国债投资政策取向

一、积极财政政策以国债为“发力点”	(109)
二、逐渐减少长期建设国债发行规模:积极财政政策淡出的标志	(111)

三、长期建设国债投资不同退出力度对经济影响的比较	(113)
(一)几种不同的退出方式	(113)
(二)与其他政策手段的不同配合方式对经济的影响	(114)
四、尽快调整国债资金的使用方向	(116)
(一)从主要进行建设投资转为面向全社会发展	(116)
(二)国债投资结构的调整：从主要拉动经济增长转向兼顾调整经济结构	(121)
(三)在建项目的后续投入	(122)
(四)转向调整：应当注意的问题	(122)
五、加强长期建设国债资金的管理	(125)
(一)正确处理国债资金使用中的中央地方关系	(125)
(二)如何加强国债资金管理	(125)
六、长期建设国债的偿债机制问题	(127)
(一)现状分析：1998—2003 年国债发行及还本付息情况	(128)
(二)预测分析：2004—2015 年国债还本付息支出占财政支出比例	(129)
(三)目标定位：积极财政政策转向过程中的中长期国债偿还机制	(132)
(四)制度设计：我国中长期国债偿还机制建设	(134)

第六章 积极财政政策淡出后的税收政策

一、微调：稳健财政政策背景下税收政策的近期选择	(141)
(一)税收政策的调整是一个“渐进”过程	(141)
(二)税收政策调整的重点领域	(142)