

zhongguo
中国

财政政策实证 分析与选择

孙文学 齐海鹏 付伯颖 著

中国财政经济出版社

caizhengzhengceshizheng
fenxiyuxuanze

中国财政政策 实证分析与选择

孙文学 齐海鹏 付伯颖 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政政策实证分析与选择/孙文学、齐海鹏、付伯颖著.
- 北京: 中国财政经济出版社, 2000.5

ISBN 7 - 5005 - 4619 - X

I. 中… II. ①孙… ②齐… ③付… III. 财政政策 - 研究 - 中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 06984 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph @ drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 12.375 印张 294 000 字

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月涿州第 1 次印刷

印数: 1 - 1 000 定价: 25.00 元

ISBN 7 - 5005 - 4619 - X / F · 4151

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

在建立社会主义市场经济体制的过程中，随着经济体制的转换和市场在资源配置的基础地位的确立，政府在宏观经济调控中的地位不断加强，调控的方式也在不断地发生变化。运用财政政策是政府进行宏观调控的重要方式。党的“十五大”和全国人大九次会议为全国人民规划了“九五”时期至2010年国民经济和社会发展的宏伟蓝图，为了实现这一目标，需要不断地选择财政政策目标、手段，以促进国民经济健康、快速发展。因此，如何发挥财政政策的调控作用就成为重要的研究课题。

不仅如此，在旧体制向新体制转轨的过程中，现实所面临的种种难以解决的问题必然迫切要求对许多旧政策作出相应的转换与调整。而如何对各种财政政策进行设计与调整，使之既能发挥应有的作用，同时还要注意避免政策与政策之间的冲突，这不仅是政策制定者所关心和考虑的问题，也同样是社会各经济组织和广大人民群众所关心的焦点，因为这将牵涉到他们的切身利益。因此，加强财政政策的分析与选择研究就显得十分必要。有鉴于此，我们在进行了认真分析和充分研究的基础上写出了《财政政策分析与选择》一书。

本书所探讨和设计的供选择的财政政策主要是中长期财政政策。在本书结构体系上，首先对财政政策进行了一般理论上的阐述，进而对中外财政政策进行了历史性的实证分析，在此基础上，对我国未来一段时期的中长期财政政策提出了可供选择的设

计方案，并对财政政策与其他宏观政策的配合进行了探讨。

本书的研究属于探索性的，难免有许多不成熟的看法或观点，敬请专家和读者批评指正。

作 者

1999 年 4 月于大连

*

目 录

第一编 财政政策导论

第一章 财政政策的涵义·····	(1)
第一节 财政政策的基本特征·····	(1)
第二节 财政政策的功能·····	(8)
第三节 财政政策的类型·····	(15)
第二章 财政政策的构成要素·····	(25)
第一节 财政政策主体与目标·····	(25)
第二节 财政政策手段·····	(36)
第三节 财政政策效应·····	(44)
第三章 财政政策的运行·····	(48)
第一节 财政政策的传导·····	(48)
第二节 财政政策的协调·····	(52)

第二编 对我国财政政策的实证分析

第四章 国民经济恢复时期的财政政策·····	(62)
第一节 国民经济恢复时期的经济与财政·····	(62)
第二节 经济恢复时期的财政政策导向及效应·····	(69)
第三节 经济恢复时期的财政经济政策分析·····	(80)

第五章 计划经济时期的财政政策·····	(86)
第一节 “一五”时期的国家财政政策导向与效应 ·····	(86)
第二节 “二五”时期及三年调整时期的财政政策 及其效应·····	(99)
第三节 “文化大革命”时期及调整时期的财政政 策及其效应·····	(111)
第六章 向社会主义市场经济过渡时期的财政政策·····	(118)
第一节 国民经济调整和继续调整时期的财政政策 导向及其效应·····	(118)
第二节 有计划的商品经济时期的财政政策 导向及其效应·····	(127)
第三节 社会主义市场经济财政政策导向及其 效应·····	(139)

第三编 对西方国家财政政策的评析

第七章 西方古典学派的财政政策·····	(150)
第一节 古典学派的财政支出政策·····	(151)
第二节 古典学派的税收政策·····	(153)
第三节 古典学派的预算政策与公债政策·····	(159)
第八章 凯恩斯主义的财政政策·····	(163)
第一节 凯恩斯学派的财政政策·····	(164)
第二节 新古典综合学派的财政政策·····	(171)
第三节 新剑桥学派的财政政策·····	(175)
第九章 供给学派的财政政策·····	(180)
第一节 供给学派的财政政策理论·····	(180)

第二节 当今美国财政政策实践·····	(183)
---------------------	-------

第四编 面向 21 世纪的国家财政政策设计

第十章 面向 21 世纪的财政政策目标选择·····	(189)
第一节 面向 21 世纪的财政政策目标确立的依据···	(189)
第二节 面向 21 世纪的财政政策目标的选择·····	(203)
第十一章 财政收入政策选择·····	(211)
第一节 财政收入政策的基本思路·····	(211)
第二节 税收政策·····	(214)
第三节 财政的国有企业利润分配政策·····	(231)
第四节 国有资产管理的财政政策·····	(239)
第五节 国债政策·····	(250)
第六节 预算外资金管理的财政政策·····	(254)
第十二章 财政支出政策选择·····	(258)
第一节 国家财政支出政策的重点选择·····	(258)
第二节 财政购买性支出政策·····	(270)
第三节 转移性支出政策·····	(287)
第十三章 均衡财政政策·····	(306)
第一节 财政平衡与财政赤字·····	(306)
第二节 均衡财政政策与赤字财政政策·····	(312)
第三节 财政均衡与经济总量、经济结构的均衡·····	(316)
第四节 均衡财政政策制定的原则及其制导机制·····	(323)
第五节 均衡财政政策的选择·····	(327)
第十四章 中央财政与地方财政关系政策·····	(336)
第一节 中央财政与地方财政的集权与分权·····	(336)
第二节 完善分税制·····	(345)

第三节	规范政府间转移支付制度·····	(352)
第十五章	财政政策与货币政策的协调配合·····	(365)
第一节	财政政策与货币政策协调配合的理论基础 ·····	(365)
第二节	财政政策与货币政策的政策目标及其内在 关系·····	(369)
第三节	财政政策与货币政策的调控类型及协调配 合方式的选择·····	(378)
后 记	·····	(388)

第一编 财政政策导论

第一章 财政政策的涵义

本章作为开篇，首先对财政政策的概念进行理论上的界定，以为后面的分析奠定基础。

第一节 财政政策的基本特征

一、财政政策的概念

政策，一般是指政府为实现一定的目标而制定的行动准则或采取的手段措施。中西双方由于对财政政策研究的时间和角度不同，因此对财政政策概念的表述也有差异。

西方经济学家对财政政策的定义，经历了一个较长的认识过程。60年代初，财政学者 V·阿盖笛认为：“财政政策可以认为是税制、公共支出、举债等各种措施的整体，通过这些手段，作为整个国家支出组成部分的公共消费与投资在总量和配置上得以确定下来，而且私人投资的总量与配置受到直接或间接的影响”（P. C. Jain, *Economics of Public Finance*, Atlantic Publishers, 1989, p.49）。希克斯夫人的观点是：“财政政策是指公共财政的所有不同要素在依然把履行其职责（税收的首要职责就是筹措收

人)放在首位的同时,共同适应各项经济政策目标的方式、方法。我们认为,这些目标一方面是在高就业水平基础上的稳定;另一方面是生产力的稳定提高,以在充分利用可利用资源的基础上求得最大增长。在讨论财政政策时,我们需要考察所有公共支出和收入的类型:一方面对现存商品、劳务、转让、固定资本形成以及存货购买等方面的支出;另一方面是税收收入和来自财产、举债方面的公共收入及公债管理”(U. K. Hicks, *Public Finance*, Macmillan and Company Ltd., Bombay, 2ed., 1967, p. 269)。上述两个定义,着重于财政政策手段,至于财政政策应达到的目标只能根据经济政策的目的而定。

财政政策定义后来的发展,是由强调财政政策手段向财政政策目标转移。J·F·都教授认为:“所谓财政政策意即政府收支的调整,以达到经济更加稳定,实现预期经济增长率”(J. F. Due, *government Finance: Economic of the Public Sector*, Richard D. Irwin, INC, Illinois, 4th ed., 1968, p. 267)。凯塞提把财政政策定义为:“财政政策就是政府的税收、支出以及债务政策对生产、就业、收入以及价格水平的影响”(N. F. keiser, *Macroeconomics, Fisal Policy and Economic Growth*, p. 4)。D·格林沃尔德认为:财政政策就是“利用政府的开支和产生收入的活动以达到一定的目的。”(《现代经济词典》,商务印书馆,1981年版,第179页)W·西奇尔认为“财政政策就是利用政府预算(包括税率和政府支出水平),来调节国家的需求水平进而促进充分就业和控制通货膨胀”(《基本经济学概念——宏观经济学》,中国对外贸易出版社1981年版,第239页)。财政政策定义的这种转变是与西方经济学的研究热点由微观经济学向宏观经济学的转移分不开的。

围绕着财政政策目标的实质,对财政政策的定义在西方经济学者中又有不同的认识。凯恩斯学派对财政政策的定义较为典型

的是：“财政政策是通过政府课税及支出的行为，以影响社会的有效需求，促进就业水平的提高，并避免通货膨胀或通货紧缩的发生，而实现经济稳定的目的的政策”（施建生主编：《云五社会科学大辞典·经济学》，台湾商务印书馆 1976 年版，第 196 页）。显然，凯恩斯学派是把实现经济稳定作财政政策的目标。福利经济学家沃夫森把经济控制论引入财政领域，对财政政策进行了新的定义：“财政政策包括所有通过利用公共支出、资源动员、公共企业和准公共企业的定价，实现对资源的公共控制，以增加全民的福利措施”（D. J. Wolfson, *Public Finance and Development Strategy*, the Johns Hopkins University Press, 1979, p. 5）。他认为，财政政策提供一种改善经济协调的方法，它涉及到最低的强制，而使资源管理和稀缺性的决策能力经济化，并通过补充和改善作为经济制度的主要协调者——价格机制的运行，政府可以使公共偏好对全民福利施加影响。

我国财政学界认为财政政策是“政府依据客观经济规律制定的指导财政工作和处理财政关系的一系列方针、准则和措施的总称”（陈共主编：《财政学》，1994 年四川人民出版社，第 483 页）。

尽管我国与西方国家在财政政策概念的表述上存在差别，但财政政策作为经济生活中特有的范畴，无论是在西方国家还是在我国，都存在某些共同之处。表现为：第一，财政政策是国家有意识活动的产物，是主观见之于客观的东西，因此，它属于上层建筑的范畴；第二，国家可以利用财政政策达到自己预定的目标，财政政策在任何社会都要为国家预定要实现的某些目标服务，因而它具有明显的目的性。第三，财政政策的贯彻和落实必须通过具体的财政收支活动来实现，亦即通过一定的财政政策手段来实现；第四，财政政策对财政收支的实践活动具有指导性和

制约性。

根据以上分析,我们认为,所谓财政政策就是一国政府为了实现一定时期的社会经济目标,依据客观规律和社会经济发展的要求制定的指导财政分配活动 and 处理财政分配关系的纲领或行为准则。

二、财政政策与财政理论的关系

财政政策与财政理论之间既相互区别又相互联系。

1. 财政理论是财政政策研究的基础,它为政策研究提供依据和思路。财政政策要通过具体的财政工作表现出来,贯穿于财政收入、财政支出、国家预算以及国家债务等财政工作的各个方面,因此财政政策的制定就要以有关的财政收入、支出、国家预算和国债理论为基础,从而构成完整的政策体系。财政理论一经形成,将在一个较长时期内对财政政策的研究起指导作用。

2. 财政政策是财政理论指导实践的中间环节。财政理论是人们对财政现象高度抽象化的概括和严谨的逻辑推导,它揭示了财政的本质和发展规律。但财政理论不能直接指导人们的行为,它一般要通过财政政策这一可操作性的行动纲领来完成。科学的财政理论是一种精神财富,如果要把它转变为社会实践,转变为物质的力量,必须通过财政政策这个中介环节。同时,财政理论的发展也需要借助于财政政策的实践。财政政策既是财政理论的具体化、规范化,也是财政实践经验的原则化。财政实践是财政理论得以发展的源泉,而作为中间环节的财政政策的实践,对发展财政理论具有重要的作用。财政政策在实践中的修正和完善,将使财政理论不断得到丰富和发展。

3. 财政理论的生命力主要取决于以它为依据制定的财政政策的实用性。如果某项财政政策是反映客观规律的,经政府部门

采纳后，在实践中取得了成功，则证明了财政理论是正确的，反之，如果财政政策不符合客观规律，甚至违背客观规律而在实践中遭到失败，则证明财政理论是不科学的，需要及时修改、补充或更新。由此可见，财政政策的实践是检验财政理论价值的尺度。

三、财政政策的一般特征

财政政策作为国家经济政策的组成部分，同时它自身又是一个相对独立的政策体系，因此，财政政策的运行具有以下几个明显的特征：

1. 目的性。任何一个国家的政府制定财政政策，总是根据政府的意图解决某个经济问题，实现一定的政策目标，表现出明显的主观目的性。比如，扩张性财政政策主要是为了刺激社会总需求，增加就业；紧缩性财政政策主要是为了抑制社会总需求，控制通货膨胀等等。当然，这种主观目的性不是绝对的，财政政策是根据客观经济发展规律和对财政状况的认识制定的，这种主观认识水平的高低在一定程度上决定了财政政策的制定是否科学。

2. 时效性。财政政策的效应是受时间限制的，任何政策只能在一定的阶段内有效，随着经济的发展，政府要不断地对财政政策的内容进行补充和完善，以保持政策的活力。不同的经济发展阶段需要有不同的财政政策与其相适应。不过，这里所说的财政政策的时效性，并不是指财政政策朝令夕改，财政政策在其有效范围内要相对地保持稳定，这是由财政政策目标决定的。当财政政策目标被确定以后，在财政政策目标或其主要目标未实现之前，这种财政政策一般是不会被取代的。

3. 协调性。财政政策是在一个复杂而系统的经济环境中运

行的，这就要求财政政策要在不同的政策之间、在政策目标之间以及各种政策工具之间相互衔接，相互协调，否则，将会出现政策主体之间发生冲突、政策目标之间出现摩擦、政策工具之间的效能相互抵消，从而削弱财政政策的总体效应。同时，在其运行过程中，可以通过相应的政策工具对地区之间、行业之间、部门之间以及阶层之间的各种利益关系进行协调，这是由财政本质决定的。财政本身就具有分配调节职能，它在国民收入分配过程中，通过财政的一收一支，直接干预和调节社会经济生活和各种经济活动，这是价格、货币政策所不能相比的。

4. 规范性。财政政策一般都是通过规范的立法形式或相应的条例制定和颁布实施的，具有一定的法律效力，一经制定，各单位和个人都必须贯彻执行，否则将受到法律的制裁。因此，财政政策表现为法律的强制性和规范性。

四、中西方财政政策的比较

如果把财政政策只作为政府宏观调控的一个工具，单纯地从共性上研究，那么，中西方财政政策存在许多相同之处，这在前面已有过阐述。然而，作为体现政府意图的政策，在政治经济体制不同的国家会存在许多差异。特别是在以生产资料公有制为主的我国与以生产资料私有制为主的西方国家之间，财政政策的差异则更为明显。明确中西方财政政策中存在的差异，便于我们在理论分析和实际操作时，避免盲目照搬，较好地把握事物的“度”，不致出较大的失误，造成不可挽回的损失。中西方财政政策的差异主要表现为：

1. 财政政策的目标不同。西方国家运用财政政策主要是为了消除经济周期的波动，交替使用膨胀性和紧缩性财政政策来克服经济危机，财政政策是政府用来反危机的主要工具和手段。当

代西方经济学家萨缪尔森在其代表作《经济学》中写道：“积极的财政政策就是决定政府税收和开支的方法，以便有助于（1）削弱经济周期的波动和（2）维持一个没有过度通货膨胀和通货收缩的不断成长和高度就业的经济制度”（萨缪尔森等：《经济学》，商务印书馆 1979 年版，第 505 页）。因此，西方国家的财政政策目标主要是利用政府税收和支出水平的变化，来影响和改变社会总需求水平以达到充分就业、适度稳定通货、对外收支平衡以及经济稳定增长等目标。在这种政策目标下，当经济衰退时，政府应减税以增加个人的消费和私人投资，增加政府的购买性支出以直接增加消费和投资。这都有助于增大社会总需求，并创造出相应的供给，增加社会就业，阻止经济的进一步衰退，从而促使其逐步回升。当经济高涨时，政府的财政政策则呈反方向运作，表现为增税减支以减少社会总需求，抑制经济的过度膨胀，减缓通货膨胀压力。通过这种不断的抉择和替换，就可减缓经济波动幅度，实现经济的相对稳定增长。从我国来看，由于在传统体制下，经济波动所引起的失业问题不是很严重，因此，充分就业不是财政政策的目标，至少不是主要目标。我国经济政策的目标是保持国民经济的综合平衡，最大限度地促进国民经济的发展。因而财政政策目标就是与经济目标相一致，通过财政自身的收支平衡来影响和决定着社会总供给与总需求在总量和结构上平衡，实现国民经济健康、协调、稳定发展。

2. 财政政策作用的客体不同。西方国家财政政策主要是与私人经济发生联系，通过不同的私人部门的反映，来实现政府的政策意图；我国财政政策主要是与各企业，特别是国有企业发生联系，因此，核心问题是涉及到处理国家与企业的关系问题。

3. 财政政策运作的环境不同。西方经济运行的基本特征，

是周期性地表现出有效需求不足而产生的经济衰退或危机。而有效需求不足又包括消费需求不足和投资需求不足。这样，政府通过财政减税增支，直接增大政府需求并间接地增大了私人经济的消费量和投资量以克服经济不景气。由此，西方财政政策的着眼点在于社会需求的扩张和收缩，尤其是着眼于社会总需求的扩张，以刺激和扩大社会总供给，来促进经济的活跃，克服衰退状态，从而实现经济的稳定增长。我国经济失衡的状态与西方国家不同，即我国的总需求往往超过社会的生产可能性界限，表现出需求膨胀，包括消费需求膨胀和投资需求膨胀，特别是基本建设投资难压缩。因此，我国财政政策的着眼点主要在于控制社会总需求，尤其是着眼于控制基本建设投资规模和结构，将其控制在社会资源所允许的界限内，防止需求膨胀，保证经济稳定增长。

第二节 财政政策的功能

财政政策的功能是政府为达到财政政策目标，通过一定政策手段作用于传导客体，并使之发生效果的能力。它是政策本身所固有的功能。根据财政政策的特点，财政政策主要具有三大功能，即导向功能、调控功能和稳定发展功能。

一、导向功能

所谓导向功能，就是从财政政策的目的性出发，运用财政政策工具，引导经济客体（企业和个人），向预定的政策目标靠近。由于财政政策的直接作用对象是财政分配和管理活动，而这种分配和管理又直接或间接地影响着各阶层的物质利益，诱导着人们的经济行为，因此，从实质上看，财政政策的导向功能就是指财