

大众经济书林

丛书主编 高培勇



撬动经济的杠杆：财政政策



聂鸿杰 编著

北京市哲学社会科学“十五”规划重点项目

中国财政经济出版社

北京市哲学社会科学“十五”规划重点项目

大众经济书林

撬动经济的杠杆：财政政策

聂鸿杰 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

撬动经济的杠杆：财政政策/聂鸿杰编著. —北京：中国财政经济出版社，2005

(大众经济书林)

ISBN 7-5005-8673-6

I. 撬… II. 聂… 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 120839 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

850×1168 毫米 32 开 4.75 印张 108 000 字

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月北京第 1 次印刷

印数：1—2000 定价：11.00 元

ISBN 7-5005-8673-6/F·7544

(图书出现印装问题，本社负责调换)

《大众经济书林》

编辑委员会

主 编 高培勇

编 委

(按姓氏笔画为序)

王海平 方福前

白景明 李俊生

刘继辉 杨天锡

杨瑞龙 郑宁军

赵彦云 贾 杰

雷 达 黎志明

《大众经济书林》

第一批书目

《如何计算和使用 GDP》

《亚洲金融危机告诉我们什么》

《股份公司是怎样运作的》

《如何认识和使用欧元》

《我们为什么要纳税》

第二批书目

《走近经济全球化》

《如何看待居民收入差距的扩大》

《WTO 的由来与运作》

《如何解读政府预算报告》

第三批书目

《经济增长的故事》

《货币政策的决策与传导》

《撬动经济的杠杆：财政政策》

《谁在牵着物价走》

主编的话

这是一套经济学专家写给普通读者的丛书。

之所以要组织编写这样一套丛书，其基本的初衷在于：让经济学从经济学家的书斋里走出来，使经济学造福于社稷民生。

记得20多年前，当我还是一名普通工人时，周围同事茶余饭后的话题，尽管也会涉及吃穿用度方面的感触和报刊、广播有关经济形势的报道，但其背后的起因以及其中的道理，大家并不知道多少，甚至亦无探求的欲望。那个时候，大多数人并不知道经济学为何物。对于普通百姓而言，它既具神秘感，又有可望不可及的距离感。

改革开放带给中国人的最为深刻的变化莫过于人们的日常生活越来越和市场紧密地连在一起，人们的前途命运越来越同经济紧密地挂起钩来。可以说，一“动”一“静”皆经济。经济体制环境一旦走到这一步，经济学便如同一种“生活必需品”，走进千千万万个普通百姓的家庭。这些年来，每当我有机会见到儿时的伙伴、昔日的同事，他（她）们向我探求、同我讨论的问题，几乎总是离不开经济这个主题。而且，探求和讨论的范围亦大得惊人。我越来越感到，生活在市场经济条件下的人们，不仅需要用经济学去解释现象，更需要用经济学去

指导实践。经济学已经成为中国人生活中一部分，它已不再是经济学家们谈论的专利了。事实上，从根本上来说，经济学本来就是一门与现实生活中的每一个人息息相关的“大众科学”。

对于经济学的需求如此广泛，然而，它的供给——真正可读的、诉之于普通读者的经济学读物——却十分鲜见。作为普通读者，他们没有必要去读那些正儿八经的经济学“教科书”，也不可耻去读那些内容艰深的经济学“专著”。他们所需要的，是具有释疑解惑功能的、普及性的经济学“通俗读物”。

读者面前的这套丛书，正是基于上述考虑而组织编写的。如果要问这套丛书有什么特色的话，那么，可以作这样的概括：第一，它紧扣现实生活。以现实生活中人们普遍感兴趣的热点或焦点问题——而不是以学科或课程——作为选题的依据；并以此为线索，融入相关的经济学原理，阐明其起因与结果。第二，它贴近普通读者。以非经济学专业的普通读者——而不是以经济学专业人员——作为读者对象。第三，它力求通俗易懂。以尽可能生动活泼、易于理解的语言和形式——而主要不是以专业化的术语和体系——把经济学的道理讲述给读者。

随着时间的推移，我们将不断地选择一些经济热点或焦点，分期分批地组织选题，陆续地奉献给广大读者。殷切期望读者能够喜欢这套丛书，更期望读者帮助和推动我们编好这套丛书。

高培勇

目 录

1 身边的陌生朋友：财政政策

财政政策是什么.....	(1)
财政政策实施离不开的政策工具.....	(10)
税收政策.....	(10)
财政支出政策.....	(14)
国债政策.....	(18)
人们对财政政策的认识是一个不断发展的过程.....	(22)
于危难中挽救西方国家的财政政策.....	(23)
对经济“滞胀”现象束手无策的凯恩斯干预理论	(26)
重获生机的凯恩斯主义.....	(30)

2 “四两拨千斤”：财政政策的作用

财政政策在经济社会发展中的作用.....	(33)
调控宏观经济运行.....	(34)
调节收入分配差距.....	(38)
促进经济长期增长.....	(42)
财政政策如何发挥作用.....	(45)

简单的国民收入核算理论.....	(46)
财政政策的乘数效应.....	(50)

3 一对孪生姐妹：财政政策与货币政策

货币银行学的基本知识.....	(56)
货币及其发展.....	(57)
商业银行.....	(60)
中央银行.....	(63)
货币政策.....	(67)
利率及其决定因素.....	(67)
货币政策工具.....	(70)
财政政策与货币政策的配合.....	(73)
财政政策与货币政策配合使用的理由.....	(73)
财政政策与货币政策的配合方式.....	(77)

4 没有免费的午餐：财政政策成本

政策引致的财政风险问题.....	(81)
政策的挤出效应问题.....	(88)
政府投资效率问题.....	(93)

5 相机抉择的艺术：近年来我国财政政策的实践

“适度从紧”的财政政策	(98)
“适度从紧”财政政策的基本内容	(100)
适度从紧财政政策的实施效果.....	(103)
积极的财政政策.....	(104)

积极财政政策出台的宏观经济背景·····	(104)
积极财政政策的主要内容·····	(108)
积极财政政策的实施效果·····	(118)
中性财政政策·····	(128)
积极财政政策转向的两难局面·····	(129)
“中性”概念的诞生·····	(133)
关于中性财政政策的基本判断·····	(134)
参考文献·····	(138)
后 记·····	(140)

身边的陌生朋友：财政政策

看似陌生的财政政策，其实就在我们身边几乎伸手就可以“触摸”到的地方。只要我们对周围的经济现象稍加梳理，就会发现财政政策的实施情况。当我们购买住宅时发现房地产方面的税收明显增加或减少了；当我们去银行提取存款时发现存款利息不得不缴纳一种叫做“利息税”的税收；当我们在市区漫步时发现政府大兴土木，几条主干道都在同时翻修；当我们收看电视新闻时发现，政府对下岗失业人员再就业提供各种创业优惠政策。这就意味着一种叫做财政政策的东西，已经在我们的生活中发生着作用。如果要知道政府为什么会实施财政政策，财政政策会对经济社会产生什么样的影响，我们就不得不了解一些有关财政政策的知识。本章将重点介绍什么是财政政策、财政政策有哪些必需的政策工具、长期以来人们如何看待财政政策三个方面的基本内容。

财政政策是什么

真正意义上财政政策的出现是与政府干预宏观经济的活动密切联系的。为了更为直观地了解财政政策，我们可以采用传统“环形管道”图来阐述宏观经济的运行概貌及财政政策在其中扮演的角色。如图 1-1 所示，在环形管道中水流量代表一



个社会或国家的国民收入，管道左边的企业代表整个社会的全部企业整体，右边的公众由表示同一社会的全部居民，包括劳动者、资本所有者和土地所有者。管道的左上方和右下方分别有一个进水孔和出水孔。

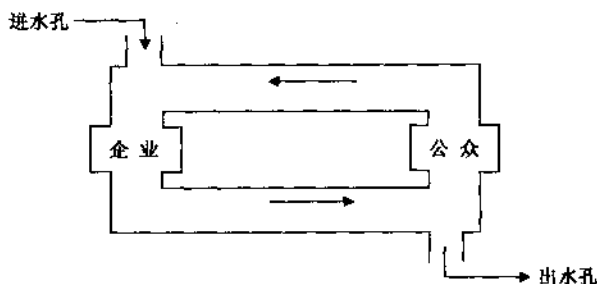


图 1-1 宏观经济运行示意图

考虑经济运行的正常情况，暂不去理会出水孔和进水孔，或者干脆认为这两个孔已被塞住。假设在一定时期中，该社会的全部企业一共生产了买价为 100 元的最终产品。为生产这 100 元的产品，企业必须向公众购买所谓的“生产要素”，如劳动、土地和资本使用权等。如果把利润也看作企业购买管理性因素支付的价格，那么生产 100 元的产品必须支付的金额也必然是 100 元。现在，图中的环形管道内存在 100 元的最终产品，而 100 元的货币下面的管道流入公众的方框内，如管道下方的箭头所示。这 100 元的最终产品被认为是该社会的总供给，公众向企业购买消费品（比如家用电器、家具等生活用品）和投资品（如有价证券等）而支付的钱则被认为是该社会的总需求。如果公众把 100 元都用来购买消费品和投资品，总需求就是 100 元。这种情况下，就出现了经济学所说的总需求等于总供给的均衡状态。100 元的货币通过上方管道流入企业

的方框，企业生产的产品正好全部卖掉。因此，企业在下一时期还会以相同的规模生产出相同数量的 100 元产品。这样 100 元的货币便在环形管道中周而复始地反复流动，实现宏观经济平稳运行。

然而实际上，问题远非如此简单。公众不一定把 100 元货币收入都全部花掉，用于向企业购买产品。正如很多人都有基于各种考虑的储蓄存款一样，环形管道中的公众也可能储蓄一定数量的货币，假设为 40 元。这种储蓄就是环形管道中的出水孔。由于 40 元货币因储蓄流出循环系统，这样就只有 60 元的货币用于购买产品。此时，市场上有 100 元的总供给，但仅有 60 元的总需求。需求小于供给，精明的企业主就缩小生产规模，同时还可能裁减员工，以降低生产能力，避免产品积压带来亏损。结果，国民收入流量的减少，就会使整个社会出现失业和萧条状态。当然，如果公众当中的有钱人或资本家投资 40 元，其数量正好等于储蓄的话，40 元的货币就会通过管道左上方的进水孔进入循环系统，这样总需求还是等于总供给，宏观经济也还处于稳定状态。

实际中，投资往往不一定等于储蓄。如果投资大于储蓄，例如投资 50 元，总需求的数量就是 110 元。这是由于供不应求，就会出现通货膨胀这种经济过热的状态。反过来说，如果投资小于储蓄，例如投资为 30 元，总需求的数量变为 90 元。这是由于供给大于需求，产品滞销，就会出现失业和经济萧条状态。

针对这一情况，市场本身往往无能为力，或者需要很高的成本才能纠正这一波动状态，为此就需要政府履行自身职能，通过各种经济政策，维护经济稳定。比如通过增加政府支出和公共投资向进水孔注水，或者通过增加或减少税收来从调节出水孔的水量，进而保持环形管道内水流量的稳定。不论是增加



政府支出和公共投资，还是调整公众税收负担，这都属于财政政策的内容。

在大多数人看来，上面提到的财政政策似乎更多的是政府和决策层的事情，与普通人很少有直接的关系，因此可能并不会过多地关注财政政策问题。但实际上在政府付诸实施的包括产业政策、社会保障政策、环境保护等各项政策中，财政政策是与各个阶层、各个领域的普通人联系最为紧密的政策之一。了解一定的财政政策知识，不但可以通过财政政策更好地预期宏观经济发展方向，做好个人理财计划，甚至还可以通过财政政策变化发现更多商机，使自己的企业或公司在激烈市场竞争中趋利避害，获得更大的发展。

估计一下“利息税”的征收对您的 理财计划有多大影响

作为我国积极财政政策的一项内容，1999年11月开始恢复征收的“利息税”在当时受到了很多普通老百姓的关注。“利息税”是一种通俗的说法，其正式称呼是“对储蓄存款利息恢复征收个人所得税”。因为在九届全国人大对个人所得税法修订以前，利息、股息、红利所得均属于法定应税项目，但储蓄存款利息免纳个人所得税。1999年8月30日，九届全国人大常委会第十一次会议决定对储蓄存款利息征收个人所得税。所以，在性质上所谓的“利息税”属于原有减免税项目的恢复征收。这一政策出台的主要目的在于刺激居民储蓄存款转向各种投资和消费，使“死水”流成“活水”，以应对通货紧缩情况下投资消费需求不足的问题。按照税法规定，居民储蓄存款利



息所得适用比例税率，税率为 20%。换言之，存款人在金融机构存款利息收入的 20% 将被以个人所得税的形式划入国库。2004 年，我国银行个人储蓄余额约为 12 万亿元，同期全国征收的利息税收入为 320.76 亿元，约占全部财政收入的 1.28%。

作为一个特定的经济术语，财政政策一词最早出现在西方。尽管对于财政政策这一术语本身的理解存在不同看法，也并没有一个统一的固定解释标准，但在财政理论与实践不断发展的历程中，对财政政策的定义还是形成了一些主流的观点。美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者萨缪尔森（Paul A. Samuelson）在所著的《经济学》（第 12 版）一书中，曾给财政政策下过这样的定义，“我们所说的财政政策是指制定税收和公共开支的过程，其目的在于抑制经济周期的波动以及有助于维持增长的高度就业的经济，而与此同时又避免高度的和难以控制的通货膨胀”，“总之，以税收和公共开支为手段的财政政策，在货币政策配合下，把迅速的经济增长、高就业和稳定的价格作为他们的目标。理想的方式是逆对现行经济风向”。

我国改革开放以后，尤其是 20 世纪 90 年代初期国家确立建设社会主义市场经济体制的目标以来，西方宏观经济政策思想被逐步吸收到学术理论界和实际工作中，其思想内容也开始呈现本土化趋势。财政政策这一术语的定义，也随之脱离拗口的国外理论阐述，具有了我国传统描述模式的特征。一个颇具代表性的定义就是，财政政策是国家为了一定时期的路线和任务而选择确定财政行为的基本规则。基本内容包括三个方面：一是财政政策目标，就是根据国家在一定时期的社会经济发展战略目标，或者国家在近期需要完成的社会经济发展的主要任务来相应确定的，在财政分配方面应该遵循的基本行为规则；



二是财政政策手段，就是为了实现既定的财政政策目标所选择的具体途径或具体方式办法；三是作为衡量、检验政策目标、政策手段协调与否的财政政策效果。^①

进一步概括这一概念，可以认为财政政策就是通过税收和公共支出等手段，来达到经济稳定与发展，实现公平和效率，抑制通货膨胀、通货紧缩等目标的长期财政战略和短期财政政策。换句话说，财政政策就是政府为达到预期的经济、社会发展目标而确定的财政战略和策略。

之所以将财政政策概括为一种财政战略和策略，是因为财政政策的实施既可以是较长一段时期并涉及到各个行业和经济领域，也可以是临时性对个别行业或经济活动的调节。对于前者，近年来我国实施的积极财政政策和随后实行的稳健财政政策已经广为人知，所以不难理解。对于后者，虽然属于政策部门经常采用的措施，但由于时间较短，涉及面较窄，有的甚至多种政策掺杂其中，所以可能让人很难将其与财政政策联系在一起。例如，2005年为稳定住房价格，保持房地产市场持续健康发展，国家建设部、发展和改革委员会、财政部等七部委就针对不断上涨的房地产价格出台了指导意见，以抑制房地产价格的飞涨，其中就专门罗列了税收调节手段。很显然，这就是一种典型的对个别行业进行调节的财政政策，或者说是财政政策。

建设部、财政部等七部委 关于做好稳定住房价格工作的意见

保持房地产市场持续健康发展，事关国民经济和

^① 刘溶沧著：《财政体制改革与财政政策》，重庆出版社1988年版，第80页。



社会发展全局，事关全面建设小康社会目标的实现。当前一些地区存在房地产投资规模过大，商品住房价格上涨过快，供应结构不合理，市场秩序比较混乱等突出问题。为进一步加强房地产市场的引导和调控，及时解决商品住房市场运行中的矛盾和问题，努力实现商品住房供求基本平衡，切实稳定住房价格，促进房地产业的健康发展，现提出以下意见：

- 一、强化规划调控，改善住房供应结构……
- 二、加大土地供应调控力度，严格土地管理……
- 三、调整住房转让环节营业税政策，严格税收征管……

要充分运用税收等经济手段调节房地产市场，加大对投机性和投资性购房等房地产交易行为的调控力度。自2005年6月1日起，对个人购买住房不足2年转手交易的，销售时按其取得的售房收入全额征收营业税；个人购买普通住房超过2年（含2年）转手交易的，销售时免征营业税；对个人购买非普通住房超过2年（含2年）转手交易的，销售时按其售房收入减去购买房屋的价款后的差额征收营业税。各地要严格界定现行有关住房税收优惠政策的适用范围，加强税收征收管理。对不符合享受优惠政策标准的住房，一律不得给予税收优惠。房地产等管理部门要积极配合税务部门加强相关税收的征管，具体办法由国家税务总局会同建设部等部门研究制定。

- 四、加强房地产信贷管理，防范金融风险……

五、明确享受优惠政策普通住房标准，合理引导住房建设与消费……

- 六、加强经济适用住房建设，完善廉租住房制度

