

中国的积极财政政策： 理论与实践

郭守杰 著



经济科学出版社

中国的积极财政政策： 理论与实践

郭守杰 著

经济科学出版社

责任编辑：卢元孝

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

中国的积极财政政策：理论与实践

郭守杰 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

富达印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 7 印张 180000 字

2006 年 7 月第一版 2006 年 7 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5700 - 2/F · 4959 定价：16.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

绪 论

一、积极财政政策的历史定位

在现代市场经济中，经济运行依靠市场“无形的手”和政府“有形的手”进行调节。市场机制在资源配置中起基础性作用，政府宏观调控在市场失灵的领域发挥作用，并为市场机制有效运行营造良好的环境。政府宏观调控的两大主要工具，就是财政政策和货币政策。财政政策一般通过税收、补贴、投资、国债、转移支付和预算等手段，发挥稳定经济、优化资源配置、调节收入分配等方面的功能作用。

1993年以来，中国经济发展经历了从通货膨胀、经济过热到通货紧缩、经济偏冷，随后又转为经济局部过热、结构问题突出三次较大波动。与此相对应，中国的财政政策也进行了三次大的调整，相继实行了适度从紧的（紧缩性）财政政策、积极的（扩张性）财政政策和稳健的（中性）财政政策，以适应经济社会发展的形势变化，进行适时适度的宏观调控，有力地促进了国民经济的持续快速健康发展。

（一）中国积极财政政策的成功实践标志着市场经济条件下间接宏观调控体系已经基本建立

1993~1997年，中国政府为应对经济过热和通货膨胀，实施

了适度从紧的财政政策，也就是经济学上的紧缩性财政政策，达到了反周期调节的预期目标，实现了经济稳定增长。这是中国社会主义市场经济体制建设中首次有效运用财政政策进行宏观调控的成功范例，也标志着中国政府宏观调控方式从行政手段为主开始向经济手段为主的重大转变。

1998~2004年实施的积极财政政策是中国社会主义市场经济体制建设中运用财政政策进行宏观调控的第二次重大转型，积极财政政策实质上就是扩张性财政政策。这是中国政府针对1997年亚洲金融危机爆发后国内经济运行中出现的有效需求不足和通货紧缩趋势等新问题，审时度势、及时果断做出的重大决策。

在实施积极财政政策的过程中，中国政府充分考虑了市场发育的进程，依靠市场机制，通过间接调控拉动内需，运用了包括财政、货币、税收、物价、收入分配等在内的一揽子政策工具，从需求和供给两个方面对国民经济进行综合性整合。这标志着中国宏观经济调控模式已经发生了根本性转变，也表明了市场经济条件下间接宏观调控体系已经基本建立。

（二）中国积极财政政策的成功实践标志着财政调控由被动应急型向预期主动型的转变

财政调控时机和力度的合理把握，是调控取得预期成效的保证。调控措施启动过早，可能“反应过度”；而调控措施启动过晚，则可能丧失有利时机使局部问题扩大化；调控措施出台过多、过急，或者过少、过慢，都不利于经济的稳定增长。财政调控必须适时适度，而且应当力求主动。

1997年之前，中国为治理经济过热进行过多次宏观调控，调控面临的形势大多是经济全面过热或明显过热，经济增速波动较大。受多种主客观条件的限制，往往都是在经济高速运行到难以为继时，采取一些强制性措施进行应急的调整，容易导致经济大起大落，付出的代价也比较大。

1998~2004 年的财政调控, 是一次具有转折意义的调控实践。1998 年, 在对外贸易受到严重冲击、国内物价持续走低、投资与消费需求增长乏力、GDP 增速有可能回落到 7% 以下以及货币政策调控成效不大的情况下, 中国政府及时主动地实施扩张性的积极财政政策, 启动适时、措施出台比较果断、调控力度适中, 因而使财政调控的主动性和时效性大大增强, 既有效抑制了通货紧缩, 又保持了经济的平稳较快增长, 避免了经济大起大落。

金人庆(2005 年)指出, 随着中国政府驾驭市场经济能力的不断提高, 财政调控实践不仅赢得了国际社会的肯定和好评, 而且积累了四条基本经验: (1) 财政调控必须依据经济形势变化相机抉择, 这是财政政策作用的灵魂和关键; (2) 财政调控必须遵循市场经济规律, 充分发挥市场机制的基础性作用, 注重推动体制改革与制度创新; (3) 财政政策必须加强与货币政策的协调配合, 以取得两大政策工具的组合效应; (4) 财政调控始终要坚持把促进发展作为首要目标, 努力实现经济社会的协调发展。

二、积极财政政策的主要特征

(一) 充分体现了财政政策的相机抉择

财政调控的灵魂和关键是审时度势、相机抉择。在经济运行的不同形态下, 财政政策必须随着环境与对象的变化而适时适度地进行调整。

从理论上讲, 财政调控通常表现为相机抉择和自动稳定两种模式。从现实看, 中国实行的是以流转税和所得税为主体的税收制度, 但直接税所占比重过低, 流转税占税收总收入的比重较大。在这种情况下, 中国财政政策的自动稳定功能还难以全面有效地发挥作用。因此, 必须密切关注经济运行态势, 进行相机抉择, 主动适度地运用财政政策手段予以调控。可以说, 相机抉择是财政实现科

学调控的客观需要。

1993~1997年间，中国宏观调控的着力点是控制通货膨胀。为此，中国政府审时度势，采取包括财政政策在内的一系列适度从紧的宏观调控措施，促使国民经济成功地实现了“软着陆”，形成“高增长、低通胀”的良好局面。

1998年，由于受亚洲金融危机的影响，中国国内出现了有效需求不足的问题，经济增长明显受到制约。在这种情况下，就不能继续实施适度从紧的财政政策。中国政府果断决定实施积极的财政政策，不仅有效抵御了亚洲金融危机的冲击，而且推动了经济结构调整和持续快速增长。对财政预算进行年中调整，是相机抉择的宏观调控政策的灵活运用。对于刚刚步入市场经济轨道的中国来说，具有不同寻常的意义。

2004年以来，中国经济开始走出通货紧缩的阴影，呈现出加速发展的态势，但也出现了部分行业和地区投资增长过快等问题，资源对经济增长的制约越来越明显，并带来煤炭、电力、石油、运输供求紧张的局面。同时，粮价逐步攀升，带动了居民消费价格的上升，通货膨胀压力不断加大。在这种情况下，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，而且易于形成逆向调节；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的比例失调。同时，考虑到中国经济形势并不是全面过热，经济社会发展中还有许多薄弱环节和领域亟待加强。中国政府展示了娴熟驾驭经济全局的调控艺术，又一次相机抉择，决定将扩张性的积极财政政策转向趋于中性的稳健财政政策。

（二）积极财政政策是汲水政策与补偿政策的结合

相机抉择的财政政策可以分为汲水政策和补偿政策。汲水政策是指在经济萧条时依靠一定数额的公共投资使经济自动恢复活力的财政政策，它以扩大公共投资作为启动民间投资的手段，因此公共投资成了汲水政策的载体。补偿政策是指政府综合运用财政收支政

策，有意识地对经济运行实施反方向宏观调控的财政政策，以实现经济稳定发展的目的。从积极财政政策的手段来看，这次宏观调控是以汲水政策为主，以补偿政策为辅。积极财政政策的主要工具是国债，通过国债筹集的资金扩大公共投资，并带动相应的配套资金。同时，又通过财政收支政策的结构调节，如调整某些税收优惠、加大社会保障的转移支付力度、提高行政事业单位工作人员收入等，刺激社会需求。因此，积极财政政策是汲水政策与补偿政策的结合运用，是相机抉择财政政策的充分体现。

（三）以政府直接投资为主拉动总需求

在构成总需求的三大因素中，出口受亚洲金融危机的影响，增长乏力。从消费需求看，经过 20 年的改革开放，中国居民的消费行为更趋理性化，消费预期在消费行为中起着越来越重要的作用。随着住房、医疗、教育、养老等改革的深入，原有实物性、福利性分配逐渐减少，而货币性收入却没有随着经济发展相应同步提高。减收增支的预期和收入差距的拉大，都导致了居民可支配收入的边际消费倾向下降，边际储蓄倾向上升。因此，消费需求很难对经济增长产生较大的拉动作用。

从投资需求看，在市场供求关系进一步转变、需求约束不断强化的形势下，绝大多数生产资料 and 消费资料的价格持续下降，企业的经济效益出现较大幅度的滑坡，投资预期收益下降，投资风险增加，再加上为中小企业服务的金融体系不完备，非国有企业缺乏正常和稳定的融资渠道，使民间投资的自发扩张能力削弱。因此，在 1998 年的经济环境下，启动需求的重任就落到政府投资的肩上。

在经济增长乏力，有效需求不足的情况下，通过增发国债，以财政投资拉动总需求，具有其他政策工具不可替代的效应。由政府直接安排投资，使资金与生产资料、消费资料的形态转换立即开始，迅速通过乘数效应促使经济回升，并且可以通过国债方式把储蓄转化为投资，协调财政与货币政策。

但积极财政政策是特殊时期采取的特殊政策，在政府通过国债资金直接拉动经济的同时，其着眼点在于引导民间投资。

从1998年积极财政政策的实践来看，最重要的一项安排就是增发1000亿元国债，其意义深远，作用相当显著。除了可以增加直接投资、刺激国内需求外，还能通过补充和增加建设项目资本金，为银行扩大贷款创造条件。国债资金的使用大致可以使银行配套增加贷款1000亿元，地方配套资金1000亿元，形成了3000亿元的建设资金投入。如果考虑带动的民间资金，最终需求规模还要大。据国家统计局测算，1998年积极财政政策拉动经济增长1.5个百分点，为当年经济目标的实现做出了重要贡献。

项怀诚（2001年）指出，1998~2000年间共发行建设国债3600亿元，拉动社会投资24000亿元，完成15100亿元的工作量。值得一提的是，1999年用90亿元国债资金作为技术改造的贷款贴息，带动银行贷款和企业配套资金1800亿元，形成20倍的资金规模。在政府投资的带动下，2000年固定资产投资增长率终于扭转了下滑趋势，全年共完成投资32619亿元，比上年同期增长9.6%。

金人庆（2005年）指出，1998~2004年，通过增发长期建设国债9100亿元，有效带动了地方政府配套资金、银行信贷资金、企业自有资金的大量投入，形成了约4万亿元的全社会投资规模，到2004年底累计完成投资3万多亿元，集中力量建成了一批关系全局的重大基础设施项目。

（四）长期建设国债重点投向基础设施

长期建设国债重点投向基础设施，既缓解了短期有效需求不足的矛盾，又促进了长期产业结构的调整与优化，同时还为下岗职工和农村剩余劳动力创造了许多就业机会，从而有利于实现国民经济的良性循环和长期稳定发展。

（五）未采取减税政策

中国在实行积极财政政策的过程中，并没有采取全面的、大规模的减税政策，只是为刺激出口、投资、消费有针对性地对部分税率进行了局部的微调。1998～2004年中国的税收收入以高于GDP增长率的速度“超常增长”，使得税收政策看起来更具“增税”特征。

（六）财政政策与货币政策的有机协调

在出口、消费短时期内不会有大增长的情况下，扩大投资成了反周期政策的着眼点。但1998年以来，社会固定资产投资持续低迷，投资需求对经济增长的拉动作用明显减弱。同时，银行高达9000亿元的存差不能转化为投资。面对大量的不符合贷款条件的企业，银行为防范风险而惜贷，增大贷款投放又使银行信贷资产处于高风险之中。在两难选择中，基层银行把防范金融风险作为首要任务，由于激励和惩罚机制不对称，储蓄转化为投资渠道梗阻。如何协调财政与货币政策，扩大社会投资，成为反周期政策的关键。在分析财政与金融机构运行状况的基础上，中国政府决定由中央财政向国有商业银行发行特别建设国债。这样做的好处，一是有稳定的债务资金来源，且债务资金筹集过程时间短；二是能够改善金融资产结构；三是银行既可以保证金融资产收益，又可以避免信贷风险。这一政策畅通了储蓄转化为投资的渠道，使财政政策与货币政策有机地协调起来。

（七）需求管理和供给管理的科学结合

中国经济运行中存在的通货紧缩态势，绝非是单纯的生产能力超过市场容量，在相当程度上是由微观和供给方面存在的问题造成的。既有有效需求不足的问题，又存在供给结构严重不合理的问题，后者导致了供给质量不高，造成结构性积压严重，反过来又增

加了需求困境。所以，本次经济波动，既不同于20世纪30年代的世界性经济危机，又不同于西方国家20世纪70年代的经济滞胀。因此，单独采用凯恩斯的短期刺激经济增长的财政政策，或供给学派的减税等一揽子供给管理政策，均不能达到目的，中国政府将二者结合起来运用。现代宏观经济学非常强调投资供给对长期经济增长的贡献，认为技术变革、人力资本改善等提高有效供给效应决定着经济周期的波动。中国的产业结构、企业结构、产品结构和城乡二元经济结构极不合理，供给状况不能适应具有不同收入水平和富裕程度的消费者的需求，必须也只能通过供给调整来适应不断变化的消费需求结构。而且，随着人们收入水平和有效需求的不断提高，供给可能发展成为矛盾的主要方面，调整供给将显得越来越重要。治理的办法在于把政策导向和市场机制有机地结合起来，压缩无效供给，发展有效供给，实现结构升级换代。因此，在扩大投资、加快社会保障体系建设、调整收入分配政策等加强需求管理的同时，注重产业组织结构调整，加快国有企业改组改制步伐，建立现代企业制度；注重产业结构调整，加强基础设施建设，发展高新技术产业，改造传统产业，推动产业结构升级；注重可持续发展，加大了环境保护和生态建设的力度；注重农业、农村、农民工作，缩小城乡差距，逐步消除二元经济结构；注重区域经济均衡发展，西部大开发战略的实施，标志着中国经济发展进入了一个新的阶段。值得一提的是，人们从来没有像现在这样更加注意经济产出效果，经济发展的模式正在由粗放式数量扩张向集约式效益型转变。

（八）扩大内需与扩大外需的结合

积极财政政策出台的大背景是国内需求不足和亚洲金融危机，而后者又加剧了国内的需求不足。亚洲金融危机可以视为一种外部冲击，由于我国的贸易伙伴和贸易竞争对手都在不同程度上深受金融危机之害，致使我国对外出口严重受挫，导致出口需求不足，这反过来又增加了国内需求的困境。因此，从这个意义上讲，积极财

政政策的调控对象是国内与国外两种需求。

一方面,调整税收政策以促进外贸出口和外商投资,作为积极财政政策中应对亚洲金融危机冲击的直接举措;另一方面,中国及时地将刺激国内需求作为宏观调控的重点,并采取了一系列的财政收支政策。这两方面的措施,既可以看做是把促进国外需求作为拉动国内需求的补充,也可以看做是在国外需求不足的情况下以刺激国内需求作为国外需求不足的替代,无论做何理解,实施积极财政政策进行宏观调控的经济背景中出现了外部冲击的内容,而且影响至深,是不争的事实,这是我国以前宏观调控中未曾经历的。

亚洲金融危机是一个很好的启示,即随着经济全球化进程的加快,中国的对外开放将不断深化,外部冲击将越来越多地影响我国经济的稳定发展。例如世界石油价格的波动、国际汇率体系的不稳定等,都有可能成为外部冲击的导火索。积极财政政策的成功实施,不仅使我们积累了在市场经济条件下治理通货紧缩的经验,也积累了在市场经济条件下应对外部冲击的经验。

(九) 改革与发展的共同推进

体制是载体,改革是工具和手段,发展是目标。改革促进了发展,发展为改革创造了宽松的社会经济环境。积极财政政策在巩固20年来改革开放成果,推进社会经济稳定与发展目标的同时,也在积极推进社会主义市场经济体制建设,支持包括金融、教育、卫生、社会保障、国有企业、住房等在内的体制改革,力求通过市场经济运行机制的建立,促进国民经济良性循环。特别是部门预算、国库集中收付、政府采购等财政体制自身改革以及包括农村税费改革在内的税费改革,为市场经济体制框架的最终确立奠定了基础。市场经济体制的构建,使经济运行系统更加开放,更加适应经济全球化的发展趋势,为国民经济实现长期稳定持续发展奠定了制度基础。

（十）财政调控工具的多元化

财政调控的政策工具主要有国债、支出、税收、转移支付、财政补贴等，但不同的政策组合具有不同的效果，不同的着力点具有不同的调控作用，不同的政策实现方式又具有不同的效应。财政调控的作用对象涉及企业、个人、项目及地区等多个层次和方面。因此，合理确定调控对象和范围，适时适度地协调整合各种政策工具，是有效实施财政调控的前提与保障。

1993 年之前，中国财政调控主要是采取行政性手段，政策工具的选择和运用比较单一，主要就是压支出、砍项目。

1993 ~ 1997 年，财政调控在采取适度从紧财政政策的同时，还不失时机地推进了财税体制改革。在调控工具上，开始以赤字、国债、税收、转移支付等多种工具组合方式促进经济增长和结构优化。

1998 ~ 2004 年，财政调控的工具更明显地呈现出多元化特征，既使用了国债项目投资、特别国债、贴息、转移支付等工具，又调整了相关税收政策和收入分配政策；既有收入方面的政策，又有支出方面的政策；既注重需求的调节，更注重供给的调节；既有刺激投资和消费的促发展政策，又有强化社会保障的促稳定政策。

目 录

绪论	1
第一章 扩张性财政政策：理论框架	1
第一节 对财政赤字的争论	1
第二节 IS-LM 模型	11
第三节 开放经济条件下的“双赤字”模型	21
第二章 扩张性财政政策：美国、日本的实践	31
第一节 美国的财政政策	31
第二节 日本的财政政策	66
第三章 积极财政政策：中国的实践	71
第一节 积极财政政策的实施背景	72
第二节 中国面临的选择	78
第三节 积极财政政策的启动	83
第四节 积极财政政策的主要内容	84
第四章 中国积极财政政策的成效	112
第一节 积极财政政策成效的基本描述	112
第二节 积极财政政策效应的实证分析	126

第五章 积极财政政策中的国债政策	136
第一节 国债的宏观经济效应	136
第二节 国债在积极财政政策中的地位	142
第三节 中国的国债规模	148
第六章 积极财政政策中的税收政策	159
第一节 税收与经济增长	159
第二节 减税政策在美国的实践	164
第三节 中国 1998 ~ 2004 年的税收政策	166
第四节 对税收收入高速增长的争论	175
第七章 积极财政政策中的货币政策	185
第一节 财政政策与货币政策的协调	185
第二节 财政政策、货币政策协调配合的国际经验	189
第三节 中国积极的财政政策与稳健的货币政策	199
主要参考文献	204

第一章 扩张性财政政策： 理论框架

最经久不衰的宏观经济争论围绕着联邦政府财政展开。在宏观经济政策的5个争论问题中，其中之一就是政府是否应当平衡其预算。

——美国哈佛大学著名经济学家曼昆（Gregory Mankiw）

第一节 对财政赤字的争论

自凯恩斯主义财政革命以来，围绕赤字财政政策经济影响的争论就一直没有停止过，但至今也没有形成一致的结论。其中有三个代表性的观点：（1）新古典宏观经济学学派的赤字有害论；（2）凯恩斯学派的赤字有益论；（3）李嘉图等价定理（巴罗的债务中性定理）。

一、新古典宏观经济学学派：赤字有害论

新古典宏观经济学学派认为，赤字政策不仅无效，而且有害。新古典学派的结论建立在三个假设前提之上：（1）个人的消费决策取决于跨期效用最大化，存在完全的资本市场，人们可以按照市场利率自由借贷。（2）个人只存在有限的生命期，不同代际之间的生命期相互重叠，个人在生命期内的行为是理性的，富有远见的。（3）市场处于持续出清的均衡状态。其中第二个假设（有限

生命期) 突出了新古典学派和李嘉图等价定理的区别, 第三个假设(市场出清或充分就业) 则是新古典学派和凯恩斯学派的主要区别。

根据新古典学派的观点, 预算赤字通过把税收跨期转嫁给后代人, 增加了个人在生命期内的总消费, 由于经济资源已经得到充分利用(市场持续出清), 较高的消费意味着储蓄的减少; 这时利率必须上升以吸引储蓄, 从而使资本市场重新恢复均衡; 较高的利率抑制了投资的增加, 因而持久性赤字挤出了私人资本形成。

最早在新古典宏观经济学框架内研究预算赤字经济影响的经济学家戴蒙德指出, 根据经济的开放程度不同, “挤出效应”的作用机制也显示出不同的特点: (1) 在封闭经济中, 预算赤字将挤出私人投资; 而在开放经济中, 预算赤字将会挤出净出口。在封闭经济条件下, 国债将在资本市场上与私人部门争夺资金, 从而抬高市场利率, 挤出部分私人投资。(2) 在小型开放经济条件下, 资本可以自由地跨国流动, 国内利率由世界资本市场决定。政府举债支出(赤字预算) 将吸引外资进入本国资本市场, 导致本国汇率提高, 从而挤出净出口, 损害本国产品的出口竞争力。(3) 在像美国这样的大型开放经济中, 两种挤出机制同时存在。

新古典宏观经济学学派主要强调持久性赤字对经济的不利影响, 这与新古典学派对“长期”分析的关注有关, 但它并没有完全忽视对临时性赤字的分析。他们认为, 临时性赤字对经济的直接影响可能相当小, 也可能是不确定或任意的, 即临时性赤字也可能在短期内带来储蓄和投资的增加。

由于新古典学派并不关注临时性赤字的经济效果, 因此他们声称自己总能立于不败之地。“如果我们发现临时性赤字对经济活动有重要的影响, 那么就表明应该否决李嘉图等价定理; 另一方面, 如果临时性赤字缺乏重要影响, 那么就表明凯恩斯主义的观点不能成立。”