

图书在版编目 (CIP) 数据

积极财政政策及其与货币政策配合研究 / 郭庆旺等著.

北京: 中国人民大学出版社, 2004

(教育部人文社会科学研究重大项目成果丛书)

ISBN 7-300-05862-0 / F·1870

I. 积...

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 084233 号

教育部人文社会科学研究重大项目成果丛书

教育部人文社会科学研究重大项目资助

积极财政政策及其与货币政策配合研究

郭庆旺 赵志耘 何乘才 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北三河新世纪印刷厂

开 本 155×230 毫米 1/16

版 次 2004 年 6 月第 1 版

印 张 25.5 插页 1

印 次 2004 年 6 月第 1 次印刷

字 数 393 000

定 价 49.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前 言

自 1998 年以来,面对通货紧缩和经济衰退,我国采取了积极财政政策。应当说,积极财政政策对于抑制经济衰退,防止通货紧缩,保持较高经济增长速度起到至关重要的作用。然而,由于我国首次真正采取反衰退的财政政策,对其理论基础和作用机制还没有完全理解,再加之造成经济衰退的原因比较复杂,既有总量因素,也有结构问题,还有体制障碍等,因而在积极财政政策的实施过程中,学术界对于什么是积极财政政策、如何选择积极财政政策的手段、积极财政政策的作用重点在哪里、积极财政政策的效果如何、财政赤字和国债规模是否过大、积极财政政策与货币政策的配合是否有效等问题,一直处在争论之中。因此,我们应该对实施长达 6 年的积极财政政策进行全面系统的研究,不仅要积极财政政策作出客观、公正、科学的评价,更重要的是,总结中国经济转轨时期财政政策的经验教训,结合现代经济政策理论,构建适合中国国情的财政政策理论框架。

当然,对积极财政政策的系统研究,也并不是要面面俱到,而是针对我国过去财政政策的理论缺陷、积极财政政策实施过程中的种种问题以及积极财政政策与货币政策的有效配合三个核心方面进行探讨。具体包括积极财政政策的理论研究、实证研究、效应研究、风险研究以及政策协调研究。在理论研究上,回顾和评价历史上主要经济学流派的宏观经济政策思想和主张,从理论上澄清反衰退财政政策的作用原理、机制和手段,论证凯恩斯主义的宏观经济稳定政策依然是我国财政政策制定的理论基础。在实证研究上,通过分析我国过去 6 年来积极财政政策的实施情况,总结积极财政政策实施的经验教训,结合稳定政策的基本理论,为建立我国的反周

期财政政策的理论框架奠定基础。在效应研究上,重点分析积极财政政策拉动经济增长的总体效果,探讨积极财政政策措施与民间消费和民间投资之间的关系。在风险研究上,主要分析积极财政政策导致的财政赤字和国债规模增大是否加剧财政风险以及积极财政政策是否可持续问题。在政策协调研究上,一方面,阐明积极财政政策与货币政策协调配合的必要性、协调机制和模式,构建宏观经济稳定政策的完整理论体系;另一方面,通过回顾近年来我国积极财政政策与货币政策的各项措施,分析两大政策协调配合中存在的问题、原因以及改进方案。

总之,通过上述几方面的研究,我们试图达到5个目标:(1)理清反周期财政政策的理论基础;(2)总结我国5年多积极财政政策的经验教训;(3)提出积极财政政策调整的基本思路;(4)评价积极财政政策的财政风险;(5)探讨财政政策与货币政策有效配合的机制。我们的最终目的是试图形成我国宏观经济调控理论和政策措施设计基本分析框架,丰富我国财政理论和政策的内容。

本书是中国人民大学财政金融学院郭庆旺教授主持的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“积极财政政策与货币政策的协调配合研究”和中国社会科学院财贸所赵志耘博士主持的中国社会科学院重大项目“促进经济稳定增长的财政货币政策研究”的最终研究成果。本课题在申请和写作过程中,得到黄达、陈共、王传纶、周升业、安体富、陈雨露、吴晓求、张杰、朱青、夏杰长等诸位教授的支持,中国人民大学财政金融学院资料室江洪老师、中国人民大学中国财政金融政策研究中心办公室主任李芹老师以及博士研究生陈卫东、吕冰洋、贾俊雪、高振宇等同学在资料搜集、计量经济方法的应用等方面提供了许多帮助,特别是南京审计学院教授裴育博士、江西财经大学教授匡小平博士提供了第2篇和第3篇的部分初稿,在此一并向他们表示感谢。本书的一切不当之处,均由本书作者负责。

作者

2003年12月

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 主题	2
1.2 基本概念	5
1.3 文献综述	11
1.4 基本内容	26
1.5 主要观点	31

第 1 篇 积极财政政策的效应

第 2 章 积极财政政策的理论基础	39
2.1 宏观经济稳定政策	39
2.2 财政政策的作用原理	51
2.3 财政政策的作用机制	58
2.4 财政政策的作用工具	62
附录 2A 财政投资的经济增长效应： 实证分析	67

第 3 章 积极财政政策的实施情况分析	91
3.1 积极财政政策的实施原因	91
3.2 积极财政政策的主要内容	109
3.3 积极财政政策成效的总体评价	117
3.4 需要澄清的两个问题	125

第4章 积极财政政策效应的实证分析	135
4.1 积极财政政策的乘数效果	135
4.2 积极财政政策的人为效果和自动效果 估算	142
4.3 积极财政政策对民间消费的影响	151
4.4 积极财政政策对民间投资的影响	162
附录 4A 中国周期性赤字和结构性赤字的 估算	168

第2篇 积极财政政策的风险

第5章 财政风险的界定与实证分析	185
5.1 财政风险的界定	185
5.2 财政风险的实证分析	194
第6章 积极财政政策风险的实证分析	213
6.1 积极财政政策风险的界定	213
6.2 积极财政政策风险的一般分析	215
6.3 积极财政政策的债务风险	217
6.4 积极财政政策的赤字风险	221
第7章 财政风险的防范对策	233
7.1 第一层次财政风险的防范	233
7.2 第二层次财政风险的防范	237
7.3 第三层次财政风险的防范	245
7.4 财政风险防范体系的完善	248

第3篇 积极财政政策与货币政策的协调配合

第8章 财政货币政策协调配合的理论基础	261
8.1 财政货币政策协调配合的必要性	261
8.2 财政货币政策协调配合的基本原理	281
8.3 财政货币政策协调配合的模式	294

第 9 章 财政货币政策协调配合的历史回顾	308
9.1 1978—1997 年我国财政货币政策协调配合的 简要回顾	308
9.2 货币政策的实践和缺陷	311
9.3 1998—2002 年积极财政政策与货币政策协调 配合的基本历程	317
 第 10 章 积极财政政策与货币政策协调配合的展望	 331
10.1 积极财政政策与货币政策协调配合存在的 主要问题	331
10.2 财政货币政策有效配合的政策展望	348
附录 10A 中国潜在产出、产出缺口以及潜在 增长率的估算	363
 主要参考文献	 377

第1章 导 论

自从1825年英国首次爆发经济危机以来,经济波动(或经济周期)就成为现代经济运行的显著特征。所发生的变化仅仅是第二次世界大战前的经济衰退多表现为经济活动水平的绝对降低(称为古典周期),战后的经济衰退主要是经济增长率的下降,经济活动水平的绝对降低极少出现(称为现代周期或增长周期)。经济衰退,特别是1929—1933年席卷整个资本主义国家的大萧条,催生了凯恩斯主义的财政政策。自此以后,伴随着经济周期理论和财政政策理论的发展,政府在反周期波动中的作用越来越大。

不过,自20世纪40年代末以来的近50年的时间里,通货膨胀成为资本主义国家的头号敌人,特别是在经历了20世纪70年代严重的通货膨胀和经济停滞之后,再加上新自由主义思潮的影响,以财政货币政策(尤其是财政政策)为核心的凯恩斯主义的经济稳定政策受到攻击,特别是财政政策似乎已经“退居二线”。

可是,就在发达国家的中央银行和许多经济学家们决定控制政府规模、重返财政平衡并以抑制通货膨胀作为货币政策的惟一目标,准备将设计好的具体措施付诸实施之际,消失了近半个世纪的通货紧缩“幽灵”又浮现在人们面前。1999年,美国、英国、德国、法国、意大利、加拿大、日本等国家的平均通货膨胀率不足1%,特别是法国、德国的通货膨胀只有0.3%和0.5%,经济学界纷纷撰文指出,严重的经济衰退已经来临,通货紧缩将成为全球经济发展的障碍(Krugman, 1998, 1999; Delong, 1999)。财政政策是否能重新登上历史舞台唱主角?正当国际经济学界还在对此争论不休之时,我国果断地采取了积极财政政策。

1.1 主题

本研究以消除通货紧缩、抑制经济衰退的财政政策为主题，重点研究三大问题：一是积极财政政策的效应；二是积极财政政策的风险；三是积极财政政策与货币政策的协调配合。

我国自 1953 年以来，先后出现过 9 轮经济周期，改革开放以来的 4 轮周期，都属于增长周期。特别是 1991 年至今的第 9 轮周期具有明显的特点，即周期持续时间（尤其是衰退期）相对延长，到目前为止，本轮周期持续了近 13 个年头（参阅第 3.1.1 节和表 3—6）。根据宏观经济政策原理，在经济运行发生周期波动时，政府应当采取反周期的财政政策。然而，在改革开放以前，我国实行的是计划经济体制，也没有接受凯恩斯主义的财政政策，那时的“财政政策”仅附属于计划机制。改革开放以后，引入了市场机制，同时也借鉴了凯恩斯主义的经济思想，但由于经济周期的衰退和萧条时期很短促，一般在 2 年左右（见第 3 章的表 3—6），大部分时间是经济繁荣，因此，可以说，在 1998 年以前，我国从未真正按财政政策理论实施过反衰退的扩张性财政政策。

1998 年下半年我国开始实施积极财政政策。应当说，积极财政政策对于抑制经济衰退，防止通货紧缩，保持较高经济增长速度起了至关重要的作用。然而，由于我国首次真正采取反衰退的财政政策，对其理论基础和作用机制还没有完全理解，再加之造成经济衰退的原因比较复杂，既有总量因素，也有结构问题，还有体制障碍等，因而在积极财政政策的实施过程中，学术界对于什么是积极

去财政政策的理论缺陷、积极财政政策实施过程中的种种问题以及积极财政政策与货币政策的有效配合三个方面进行探讨。具体包括积极财政政策的理论研究、实证研究、效应研究、风险研究以及政策协调研究。在理论研究上,回顾和评价历史上主要经济学流派的宏观经济政策思想和主张,从理论上澄清反衰退财政政策的作用原理、机制和手段,论证凯恩斯主义的宏观经济稳定政策依然是我国财政政策制定的理论基础。在实证研究上,通过分析我国过去5年多来积极财政政策的实施情况,总结积极财政政策实施的经验教训,结合稳定政策基本理论,为建立我国的反周期财政政策的理论框架奠定基础。在效应研究上,重点分析积极财政政策拉动经济增长的总体效果,探讨积极财政政策措施与民间消费和民间投资之间的关系。在风险研究上,主要分析积极财政政策导致的财政赤字和国债规模增大是否加剧财政风险以及积极财政政策是否可持续的问题。在政策协调研究上,一方面,阐明积极财政政策与货币政策协调配合的必要性、协调机制和模式,构建宏观经济稳定政策的完整理论体系;另一方面,通过回顾近年来我国积极财政政策与货币政策的各项措施,分析两大政策协调配合中存在的问题、原因以及改进方案。

总之,通过上述几方面的研究,我们想达到5个目标:(1)理清反周期财政政策的理论基础;(2)总结我国6年来实施积极财政政策的经验教训;(3)提出积极财政政策调整的基本思路;(4)评价积极财政政策的财政风险;(5)设计财政政策与货币政策有效配合的机制。我们的最终目的是试图形成我国宏观经济调控理论和政策措施设计的基本分析框架,丰富我国财政理论和政策的内容。

为此,我们的最终研究成果试图回答12个问题:(1)为什么以需求管理政策为主?(2)为什么积极财政政策能扩大总需求?(3)为什么以积极财政政策为主?(4)为什么不实行全面减税?(5)积极财政政策为什么以增加公共投资为主?(6)为什么积极财政政策没有发生明显的排挤效应?(7)为什么积极财政政策的风险不大?(8)为什么财政赤字是可持续的?(9)财政政策与货币政策为什么需要协调配合?(10)积极财政政策与货币政策的配合存在哪些问题以及如何解决这些问题?(11)积极财政政策为什么要调整以及如何调整?(12)今后的财政政策及其与货币政策的配合为什么要从以总量调控为主转向以结构调整为主及其主要措施?

本项研究选择积极财政政策及其与货币政策配合作为主题,其研究意义主要表现在3个方面:

第一,从经济稳定增长与财政货币政策的地位来看,本项研究的意义表现为:(1)财政货币政策是政府稳定宏观经济运行,促进经济增长的两大政策手段,这已是自凯恩斯革命以来,经济学的研究成果已证明了的。(2)从我国20年前的以“减税让利”为主的启动改革促发展的简单财政政策到目前以“积极财政政策”为主的治理经济不景气的现代财政政策,都证明财政政策在中国20年来持续、稳定、高速增长过程中作出了重大贡献。(3)从1998年开始启动的以增加国债融资、加强基础设施建设为特征的积极财政政策和以在完善货币政策传导机制和防范金融风险的同时适当增加货币供应量为特征的稳健货币政策,对于抑制经济衰退起到了巨大作用。上述三点表明,无论是从经济理论角度还是从中国实践角度来看,积极财政政策及其与货币政策的协调是一个非常重大的研究课题。

第二,从理论上与实践上尚待解决的问题来看,本项研究的意义表现在:(1)关于积极财政政策的作用对象、作用载体的选择问题,有待进一步探讨。比如,关于作用对象的选择,是以供给作为对象还是以需求作为对象?若以扩大需求作为对象,作用重点是以投资为主还是以消费为主?这些又都与结构密切相关,那么,如何处理好积极财政政策与结构调整之间的关系?又如,关于政策载体的选择,是以支出政策为主还是以税收政策为主?为什么我国没有采取全面减税政策?(2)关于积极财政政策作用效果的评价问题,需要从理论与实践相结合的角度来探讨。比如,积极财政政策的时滞问题,特别是积极财政政策在实施过程中是否产生了“排挤效应”问题,学术界一直都在争论不休。(3)关于积极财政政策与货币政策的有效配合问题,需要我们进行更深入的探讨。比如,积极财政政策与稳健货币政策的配合是否适当?在哪些方面需要进一步改进?(4)关于积极财政政策的时间性问题,或者是积极财政政策要实施多久的问题,其实质是财政赤字、国债规模是否过大、是否会对将来的经济运行产生不良影响以及是否会引起财政风险等问题。以上四点表明,积极财政政策及其与货币政策的协调在理论上和实践上存在着亟待解决的种种问题,要求我们以科学的态度、正确的方法,深入系统地研究财政货币政策。

第三,从政策效果和政策工具的完善来看,本项研究的意义表现在:(1)目前我们对积极财政政策的作用以及积极财政政策与货币政策的配合效果认识还不充分,有的评价过高,有的评价偏低,同时在政策运用上也不成熟,主要原因在于缺乏适合国情的财政政策理论和财政货币政策配合理论。(2)财政货币政策目标的有效实现,有赖于完备的政策工具,这就需要从实际出发,研究政策载体的制度建设。比如,在财政政策工具中,亟待建立与完善社会保障制度、改革和优化税收制度;在货币政策工具中,需要进一步规范公开市场业务的具体操作、放宽利率管制、完善法定存款准备金制度等等。以上两点表明,在构建适合我国国情的反周期财政货币政策的理论框架的同时,还需要设计相应的制度框架,完善政策载体,通过本项研究,至少能在大的方向上明确思路。

1.2 基本概念

本项研究在对积极财政政策及其与货币政策配合进行分析时,涉及两组重要概念。一组是经济衰退和通货紧缩,另一组是财政政策和积极财政政策。关于这些概念,学术界的观点不尽一致,因此,我们在展开分析之前,有必要作一些说明。

1.2.1 经济衰退和通货紧缩

经济衰退和通货紧缩是萧条经济学中既有区别又有联系的两个重要概念。它们的联系在于,经济衰退和通货紧缩都是发生在经济不景气时期,都是由总需求不足或降低引起的;它们的区别在于,经济衰退是实际经济活动水平(或产出水平)的持续下降,是实物变化现象;通货紧缩则是一般价格水平的持续下降,是货币变化现象。

1. 经济衰退

一般来说,市场经济运行的一个重要特征就是繁荣时期和萧条时期交替出现,这就是人们常说的经济周期。简单来说,经济周期是指经济活动水平(或产出水平)围绕其长期趋势(或潜在趋势)的周期性波动。经济周期一般分为4个阶段,即萧条阶段、复苏阶段、繁荣阶段和衰退阶段,如图1-1所示。

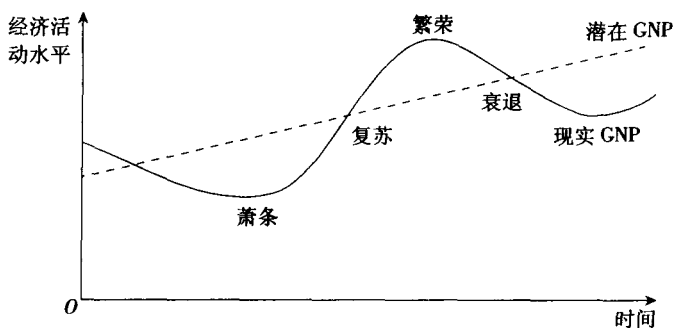


图 1—1 经济周期

萧条阶段是总需求快速下降、产出水平非常低且失业严重，最终达到谷底的时期。复苏阶段是总需求上升、产出增加且失业减少的时期。繁荣阶段是总需求达到并超过可持续的产出水平（潜在产出水平），最终达到顶峰的时期。衰退阶段是总需求下降、产出和就业水平开始下降（主要是指经济增长率下滑）的时期。

可以看出，经济衰退只是经济活动水平波动的一个阶段。这一阶段的持续时间长短不一，取决于市场经济自身的调节能力和政府稳定政策的出台时机与实施力度。

2. 通货紧缩

关于通货紧缩，在黄达教授（1999，第 348～349 页）主编的《货币银行学》中有这样一段阐述：“在中国，从（20 世纪）30 年代后几年起，人们一直是伴随着通货膨胀生活。头脑中记挂的只是通货膨胀和反通货膨胀这对矛盾。说到紧缩，则把它视为反通货膨胀的手段和措施，常常下意识地有好感。至于陷入通货紧缩和力求摆脱通货紧缩是怎么回事，即使通过学习经济学知道存在这样的问题，但缺乏切身体会，印象不深。这样的思想认识状态，不仅中国人有，在长期通货膨胀下生活了几十年的外国人，也同样存在。”

的确，国内外学术界关于什么是通货紧缩，还没有一个完全得到公认的统一定义。从国际学术界来看，关于什么是通货紧缩，至少有三种定义。第一，通货紧缩是指一般价格水平的持续下降（萨缪尔森和诺德豪斯，1999，第 7 页；斯蒂格利茨，1997，第 417 页；曼昆，2000，第 482 页）；第二，通货紧缩是指当期商品和服务的一般价格水平的持续下跌，也就是说，是持续的负通货膨胀率

(Buiter, 2003); 第三, 一般价格水平的持续下降并伴随国民收入和产出水平的减少 (Pass, 2000, p.112; Seth, 1980, p.177)。可以看出, 这三个定义的限制性越来越大。如果按照第一种定义, 我国自 1997 年就已经开始了通货紧缩, 因为居民消费价格水平上涨率从 1995 年的 17.1% 下降到 1996 年的 8.3%, 再下降到 1997 年的 2.8% (尽管图 1-1 中, 如果按照第二种定义, 我国在

||

图 1-1 1997 年就已经开始了通货紧缩。居民消费价格水平上涨率从 1995 年的 17.1% 下降到 1996 年的 8.3%, 再下降到 1997 年的 2.8%。

是使用积极财政政策的叫法。这同时也就引起了学术界对“积极财政政策”叫法的争议。

一种意见认为,“积极的”这种修饰词不能具体指明政策的含义究竟是什么,是一种含糊不清的说法。另外,从量的界限上也难以把握。“积极的”度在哪里,需要不停地根据变化了的情况作出补充解释。“积极的财政政策”这样的用语,在开始时只是一种临时的说法,只是作为对原来政策作出适当调整的一种表述形式,并不构成具有明显政策转折意义的独立范畴。后来,由于国内外经济形势发生了深刻变化,面对新的情况,宏观政策需要作出转折性的调整。于是,为了体现政策上的连续性和过渡的平稳性,就在“积极的财政政策”的表述基础上,不断地添加进新的内容,实际操作中使其成了具有新的扩张性政策内涵的独立范畴。这种以“原策为体,现策为用”的做法,虽然较好地保持了政策的平稳过渡和连续性,有其积极的一面,但由于其表述上的模糊性,也容易产生政策指向不清,导致施政行为摇摆不定等弊端(宫希魁,1999)。

另一种意见则主要是在承认这种叫法的基础上,解释添加“积极”的种种可能原因。下面,我们列举几种比较典型的观点。我们

策。”(贾康, 2003a)

“‘扩张性的财政政策’是相对于‘紧缩性的财政政策’而言的,虽然它是国际通用范畴,但‘扩张’一词是中性的,人们的理解可以是褒义的也可以是贬义的,既包含扩大财政支出、带动经济增长并取得良好效果一面,也包含盲目扩大财政支出、最终引致通货膨胀的不良效果一面。为了避免引起误解,使用‘积极’一词则更加强调财政政策良好效果的一面。”(丛明, 2001)

“在启动积极财政政策之前,政府主要以货币政策为主,财政政策为辅来调控经济。在1993—1995年间,政府主要实施适度从紧的财政和货币政策来抑制通货膨胀。在经济成功地实现‘软着陆’以后,从1996—1998年初,银行连续多次降息,事实上货币政策已由‘适度从紧’转变为‘适度从松’。但此时的财政依然实行以压缩财政赤字为主要特征的‘适度从紧’政策。在连续降息之后,受亚洲金融危机冲击的中国经济,仍然呈现下滑趋势,‘适度从紧’的财政政策必须进行调整的建议被提出。”“更为重要的是,在受到亚洲金融危机冲击后,我国银行的不良资产状况受到高度关注,在防范金融危机、化解金融风险为主要任务的情况下,货币政策的发挥受到了金融业自身不健康和外部金融危机冲击的约束,在经济运行中难以发挥对经济增长的重要支撑作用,财政政策不得不担当起对经济稳定增长的主要重任。从这个意义上讲,积极财政政策的表述,是含有财政政策更为主动和主要发挥对经济增长的调控作用含义的。”(倪红日, 2000)

那么,到底什么是积极财政政策?到目前为止,学术界对积极财政政策内容分析的比较多,给出定义的不多。有学者指出,萨缪尔森第10版《经济学》中译本(1979年)中有“积极财政政策”的概念。“积极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紧缩的不断成长和高度就业的经济制度。”我国学者对积极财政政策也有界定。(1)“积极的财政政策意指政府密切注视经济的变动趋势,预测未来的经济发展,在税收和政府开支方面采取有效的对策,以实现一定的宏观调控的政策目标。”(叶振鹏, 2002, 第40页)(2)“所谓积极财政政策是指在经济衰退时,为了刺激经济发展、鼓励投资和消费、扩大总需求,所实行的积极的扩张型财政措施;或者在经济过热时,为了减缓经济发展速度,抑制投

资和消费,调整生产、投资和消费结构,所采用的紧缩型财政措施。”(朱广俊和陈建中,1999)(3)“积极的财政政策主要是指中央政府大量发行国债,扩大政府投资,同时辅之以松的货币政策和出口政策,达到刺激总需求的目的。”(吴俊培,2001)(4)“积极的财政政策是我国特定时期为实现特定目的而由中央政府专门实施的宏观经济措施,即通过增加政府支出,扩大社会总需求,以防止经济下滑,拉动经济增长。”(段国旭,1999)

前两种定义涵盖的内容比较广泛,也基本上反映了积极财政政策的实质,但问题是,依此定义的积极财政政策与通常所说的财政政策有何区别?后两种定义是针对我国近年来实施的财政政策来界定积极财政政策,基本上反映出我国近年来的主要做法,但范围过窄。

我们比较赞同英国经济学家詹姆斯(James,1998,p.3)在其《税收词典》中对积极财政政策所下的定义。所谓积极财政政策(active fiscal policy),是指政府对财政政策中相机抉择因素的积极运用。要正确理解这一概念,必须掌握以下三点内容。

第一,积极财政政策属于相机抉择财政政策。在宏观经济学中,根据财政政策发挥作用的机制不同,财政政策可分为自动稳定的和相机抉择的财政政策。自动稳定的财政政策(automatic fiscal policy)是指政府没有采取任何明显的财政措施而缓解产出波动的政策。这种内在于财政制度框架内、无需借助外力而自动产生稳定效果的财政政策,可以随着社会经济形势的变化,自行发挥调节作用。相机抉择的财政政策(discretionary fiscal policy)也有人翻译为斟酌使用的财政政策或自由决定的财政政策,是指政府主动改变财政手段来缓解产出波动的政策。这意味着某些财政政策本身没有自动稳定的作用,或者面对严重的经济衰退或强大的通货膨胀压力,单凭自动稳定的财政政策不足以或不能及时熨平经济波动,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,利用不同的财政手段有意识地干预经济运行的行为,以消除通货膨胀缺口或通货紧缩缺口。显然,积极财政政策是更加主动或力度更大的相机抉择财政政策。

第二,积极财政政策可能是扩张性财政政策,也可能是紧缩性财政政策。根据财政政策在调节国民经济总量方面的作用不同,财政政策可区分为扩张性政策、紧缩性政策。扩张性财政政策(ex-

pansionary fiscal policy)是指政府通过财政手段来增加和刺激总需求的政策。紧缩性财政政策(contractionary fiscal policy)是指政府通过财政手段来减少和抑制总需求的政策。因此,积极财政政策是扩张型还是紧缩型,取决于政府采取财政政策时所面临的经济形势和所要实现的目标。如果经济运行出现严重衰退迹象,积极财政政策显然是扩张性的;如果经济运行出现强大的通货膨胀压力,积极财政政策无疑是紧缩性。

第三,积极财政政策是一种短期政策。从稳定宏观经济运行的角度来讲,无论在理论上还是在实践中,相机抉择财政政策无疑是一种短期的稳定政策(short-term stabilization policy)。这里,如何理解“短期”和“长期”这两个概念成为关键。经济学中的短期和长期,是一种抽象的时间概念。在微观经济学的供给理论中,短期(short run 或 short term)是指某些生产要素是固定的(像厂房和设备等),产出只能通过改变可变要素投入(如原材料和劳动力等)的数量而被调整所经历的时间;长期是指在现有的技术状况或现行的生产方法下,所有要素投入都被改变所经历的时间。可见,这里的短期和长期,是以固定要素投入是否被改变为界,没有改变的,三年五载,也是短期。比如,在石化行业,从新厂开始建设到运营,可能需要五年或更长。在该时期里,产量的增加只能通过提高现有厂房设备的生产能力来实现;而服装行业可能在几周之内就能购买和安装完机器设备,在这类行业里,短期也许是一个月或不到一个月。这两个概念放到宏观经济层次上的经济稳定领域里,则是以经济运行的繁荣或衰退的持续时间为界。倘若经济运行从衰退到复苏间隔了5年时间,在此期间采取的扩张性积极财政政策也是一种短期政策。因此,从本质上讲,积极财政政策不可能是一种长期政策,其实施期限应当以经济周期的长短为依据。

1.3 文献综述

正如本章的开头所说,近年来,不仅我国的经济运行出现了经济衰退和通货紧缩现象,世界经济运行也陷入了困境。国内外学术界针对政府采取怎样的财政政策以及反衰退的财政政策起多大作用展开了讨论。本节通过对国内外有关文献的综述,回顾近年来学术界关于反周期财政政策以及财政政策与货币政策配合的研究成果。