

微观财政政策的 国际比较

● 赵丽芬 孙国辉 / 主编

WEIGUAN
CAIZHENG
ZHENGCE DE
JIAOJI
JIAO

中国计划出版社

微观财政政策的 国际比较

主编 赵丽芬 孙国辉

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

微观财政政策的国际比较/赵丽芬,孙国辉主编. —北京:
中国计划出版社,1999.5

ISBN 7-80058-740-1

I. 微… II. ①赵… ②孙… III. ①财政政策-对比研究-世界②财政政策-研究-中国 IV. F811.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 08468 号

微观财政政策的 国际比较

主编 赵丽芬 孙国辉

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区月坛北小街2号3号楼)

(邮政编码:100837 电话:68030048)

新华书店北京发行所发行

三河市富华包装印刷有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 8.25 印张 197 千字

1999 年 5 月第一版 1999 年 5 月第一次印刷

印数 1—3000 册

☆

ISBN 7-80058-740-1/F·425

定价:15.00 元

前 言

现代市场经济的基本特征是政府调控与市场机制对资源配置共同发挥作用,财政政策是政府执行其经济调控职能的重要工具之一。

如何理解和运用财政政策,似乎是一个并不新鲜的话题。20世纪30年代以来,西方政府已经逐步掌握了适时地运用财政政策,实现经济增长、充分就业、稳定物价和国际收支平衡等政策目标的本领,以致于只要提到财政政策,人们就会自然而然地将之理解为政府灵活地变动财政收支,调节经济总量的政策。

其实,不仅宏观经济运行,微观经济主体——企业的运营,也经常受到政府制定与实施的财政政策的影响,特别是近些年来,随着国内外经济形势的变化,政府经济调控的方向进一步趋向微观化,使得企业经营与政策环境的关系更加密切。众所周知,市场经济体制越完善,政府执行其经济调控职能时,就越不能直接插手企业的微观活动,而只能利用市场机制实行间接调控。例如,为了扶植或刺激个别部门、个别产业的相关企业的发展,政府常常采取一系列倾斜性措施,包括:政府采购和订货、税收减免优惠、政府补贴、政策性融资等。显然,这些政策措施既与财政活动有关,又不同于调控经济总量的财政政策。本研究中,为区分开这两种政策,将作用于整个社会、调节经济总量的财政政策称为宏观财政政策,将作用于某些企业、带有倾斜性或差别性的财政政策称为微观财政政策。即将展开的研究会证明,这种划分不但具有理论意义,更具有实践意义。

仅就现有国内外研究成果看来,对微观财政政策的理论探

讨明显地落后于宏观财政政策,处于“薄弱”状态,甚至可以说,相关问题的专门研究迄今并不多见,尽管如此,这一政策事实上已经构成现代政府干预和调控经济运行的重要内容,并在很大程度上影响着政府对市场经济调节作用的发挥。当然,传统文化、政治制度和经济发达程度的差异,使不同国家、不同地区的政策实践展现出不同风格,但其中仍然隐含着许多共性特征,有一定的内在规律可循。

中国改革开放 20 年来,成就辉煌,令世人瞩目。当前,经济体制改革正处于关键时期和攻坚阶段。在新体制的建立与完善过程中,我们面临着一系列重大课题:市场经济条件下,政府与企业应处于何种关系?传统的政府对企业全方位支持、大包大揽的体制取消以后,是否意味着政府对企业就失去了管理的职能?要保证政府经济调控目标实现,需要采取哪些具体措施?毫无疑问,伴随着政府职能的转变,政府必须学会熟练地运用经济政策尤其是微观财政政策,协调自己与企业的关系,使企业这一微观层面的运营既受市场机制的调节,又符合政府意向,适应社会经济发展的需要。在这方面,有关国家的经验值得借鉴。本研究的动机在于通过对美国、法国、日本、韩国、新加坡和印度等不同国家各具特色的微观财政政策实践的比较研究,发现迄今尚未引起人们重视或被忽略的微观财政政策运作的内在规律,在客观地总结其他国家经验教训的基础上,提出适合我国理顺政府与企业关系、增强各类企业活力的较为系统的政策建议,以丰富和完善我国的政策实践。

本研究的基本思路 and 理论框架如下:首先,从理论上界定宏观财政政策和微观财政政策的含义,阐述二者的异同点,揭示微观财政政策作用机理;其次,对不同国家的微观财政政策实践进行分别研究,探讨各国实施各种微观财政政策的背景条件及其作用,在此基础上进行归纳、比较与综合;最后,通过对我国微观

财政政策实践的历史回顾与现实考察,判断当经济体制发生根本性变化时,我国在运用微观财政政策方面存在的问题与难点,据此提出进一步提高我国运用微观财政政策技巧与效果的建设性意见。

本书由中央财经大学副教授赵丽芬博士、中央财经大学副教授孙国辉博士生任主编。各章的编写分工如下:前言、第一章、第二章、第五章、第八章:赵丽芬;第三章、第九章、第十章:孙国辉;第四章:中央财经大学博士生葛建新;第六章:中央财经大学博士生崔新建副教授;第七章:辽宁工程技术大学教师李乃文。另外,中央财经大学硕士研究生王军、林晓红参加了部分撰写工作,同校硕士研究生杨惠敏参加了部分资料收集工作。

在本书编写提纲拟定以及写作过程中,得到财政部和中央财经大学有关领导、中央财经大学科研处领导和有关同志、中央财经大学博士生导师侯荣华教授、辽宁工程技术大学教授张耀辉博士等的热情关心和悉心指导;中国计划出版社领导和有关同志,对出版本书给予了积极支持和大力帮助,并付出了艰苦的劳动,在此,谨向他们表示最诚挚的谢意。

对微观财政政策理论与实践进行专项研究,尚属初步尝试,我们企盼着本研究能够对推进我国经济体制改革、加速市场经济发展的进程有所贡献。不妥之处,恳请广大读者不吝赐教。

作者

1999年2月8日 于中央财经大学

目 录

前 言

第一篇 总 论

第一章 财政政策整体分析	(3)
第一节 财政政策范畴的重新界定	(3)
第二节 政策划分的理论依据	(11)
第二章 微观财政政策与企业行为	(21)
第一节 宏观经济运行的微观基础——企业	(21)
第二节 企业行为与政策环境	(30)
第三节 微观财政政策作用机制	(38)

第二篇 世界主要国家和地区微观财政 政策比较研究

第三章 美国的微观财政政策	(47)
第一节 美国政府与企业的关系	(47)
第二节 美国的微观财政政策	(53)
第三节 美国微观财政政策评价	(68)
第四章 法国的微观财政政策	(74)
第一节 企业经营与宏观经济环境	(74)
第二节 法国微观财政政策作用机制与评价	(79)
第五章 日本的微观财政政策	(95)
第一节 日本政府与企业关系的一般考察	(95)

第二节	日本微观财政政策作用机制	(109)
第三节	日本微观财政政策的总体评价	(114)
第六章	韩国和新加坡的微观财政政策	(120)
第一节	韩国和新加坡的企业	(120)
第二节	韩国和新加坡政府的经济职能	(133)
第三节	韩国的微观财政政策	(143)
第四节	新加坡的微观财政政策	(149)
第五节	韩国和新加坡微观财政政策的比较	(155)
第七章	印度的微观财政政策	(159)
第一节	印度经济概述及经济发展沿革	(159)
第二节	企业概况	(163)
第三节	混合经济时期的财税政策及其评价	(165)
第四节	半管制时期的财税政策及其评价	(171)
第五节	拉奥政府:迈向自由化的财税政策	(174)
第六节	拉奥政府财税改革成效及存在的问题	(179)
第八章	微观财政政策的国际比较与综合分析	(182)
第一节	微观财政政策的国际比较	(182)
第二节	微观财政政策的综合分析	(188)
第三节	总体评价	(193)

第三篇 中国微观财政政策实证分析与目标取向

第九章	中国微观财政政策的历史考察	(201)
第一节	国家与国有企业利润分配制度的演变与改革	(201)
第二节	税收优惠政策的演变与改革	(210)
第三节	折旧制度的演变与改革	(215)
第四节	财政补贴的回顾与分析	(222)
第五节	投融资体制的演变与财政投融资的产生 ...	(227)

第十章 中国微观财政政策存在的问题及其对策	(232)
第一节 税收优惠存在的问题及其对策	(232)
第二节 财政投融资存在的问题及其对策	(240)
第三节 财政补贴和加速折旧存在的问题 及其对策	(245)
第四节 建立健全政府采购制度	(249)

第一篇 总 论

——关于微观财政政策理论与 作用机制的综合分析

现代市场经济社会中,市场机制是配置资源的基础性手段。但是,自20世纪30年代空前严重的经济危机无情地证明“市场失灵”以来,宏观调控日益构成现代市场经济运行的重要内容,财政成为政府执行其经济调控职能的重要工具,相应地财政政策理论不断发展,构成宏观经济理论中不可缺少的一部分。

有关财政政策的研究可谓源远流长。从古典经济学家亚当·斯密开始,经过凯恩斯直到今天,人们从未放弃过对财政政策社会经济作用的探索,只是这些研究的聚焦点迄今为止几乎一直集中在考察财政政策的宏观效应上,极少涉及其作用的微观方面。然而,实践证明,市场经济运行最主要的微观主体即企业的生产经营活动,除受自身条件制约外,还在很大程度上受到包括财政政策在内的外部环境的影响。财政政策不仅影响经济总量与经济结构,而且对微观经济主体的生产经营活动也具有重要的调节作用。本研究分别将财政政策的这两种作用称为宏观财政政策效应和微观财政政策效应。

本篇的核心内容是,通过对现代市场经济条件下政府与企业、政策环境与企业成长发展的关系的探讨,阐述微观财政政策基本理论及其作用机制。

第一章 财政政策整体分析

人类经济活动依其主体关系的不同大致可以分为两种类型：一种是普通经济，指各个经济主体相互之间的经济活动；一种是财政，指国家或政府相互之间以及国家或政府与个别经济相互之间的经济活动。财政是国家参与国民收入再分配的基本形式，财政收入与支出是政府活动的重要内容。现代市场经济中，政府通过一系列财政收支的变化，对经济运行实行调控，因其作用范围广，力度大，致使财政政策成为经济学理论的重要组成部分，不断地得到充实、发展与完善。根据财政政策作用机制的差异划分出宏观财政政策和微观财政政策，并在有关宏观财政政策现有研究成果的基础上，对微观财政政策进行深入分析，无疑有助于我们较为全面地把握财政政策体系，强化财政的经济调控职能。

第一节 财政政策范畴的重新界定

一、基本定义

长期以来，人们已经习惯于将财政政策笼统地概括为政府通过税收和政府开支的增减变动来调节经济活动总水平的政策，这样理解的政策含义是：政府审慎地利用其权力，根据对宏观经济形势的分析判断，有意识地变动财政收支，以实现充分就业、稳定物价、经济增长和国际收支平衡等一系列经济政策目标。显然，这一概念是基于凯恩斯主义经济理论而得出的，在此，

我们首先将之定义为宏观财政政策。

从理论上分析,宏观财政政策由两方面的具体内容构成:其一是税收政策,指通过增税或减税对宏观经济进行调节的政策;其二是财政支出政策,指通过扩大或缩小财政支出规模,对宏观经济进行调节的政策。两者的共同点在于,都能够对国民收入和经济周期发挥调节作用,在这种调节中,政府可以根据需要选用税收和财政支出等政策手段。例如,在通货膨胀时期,总需求大于总供给。为了减少消费需求和投资需求,遏制通货膨胀,可以压缩财政支出,也可以增加税收,当然还可以同时采取这两种措施。在经济衰退时期,总需求小于总供给。为了增加消费需求和投资需求,刺激经济发展,可以采取扩大政府支出、降低税收等措施。西方经济学理论研究和国内外经济实践经验都证明,当经济衰退、失业过度时,减税即降低所得税和消费支出税对经济活动的刺激效应取决于减税的幅度和税收乘数。扩大政府支出,也会提高经济活动水平,其总量等于政府支出变动量与政府支出乘数的乘积。

从属性上分析,宏观财政政策是影响经济总水平、全面作用于经济活动的政策。其实,在实际经济运行中,政府除了运用宏观财政政策调控整体经济活动总水平外,还时常需要运用一系列倾斜性的、区别对待的政策与手段,影响个别部门、个别产业的相关企业的活动。为将这种政策与上述的宏观财政政策区别开来,我们将之定义为微观财政政策。

与宏观财政政策相对应,微观财政政策的具体内容也包括两个方面,即微观税收政策和微观政府支出政策。微观税收政策的含义是不变动税收总量,仅在一定的税收总量前提下,调节税种或某些税的税率与适用范围;微观政府支出政策的含义是不变动政府支出总量,仅在一定的政府支出总量的前提下,调节政府支出的项目和各项目的数额。

综观国内外政府通过财政收支手段倾斜性地影响企业经营的实践经验,可以发现,常用的微观财政政策手段主要有以下几种:

1. 税收优惠:指根据特定的政策目标,对特定经济部门或产业的相关企业实行特殊的税收优惠政策。具体包括:①税收减免,即对某些企业通过税收减免给予鼓励或照顾,其中减税是指从应纳税额中减征部分税收,免税是指免征全部应纳税款。世界上很多国家和地区在其经济发展进程中,都曾经在一定时期内对符合国家产业政策方向的投资、生产等给予税收减免优惠,促其优先发展;②税率优惠,即通过降低税率给予企业的税收优惠。一些国家和地区曾经对新兴产业、高科技产业实行低于其他产业的税率,使那些在这两种产业经营的企业获得在其他产业经营得不到的实惠,促进社会资金向重点产业转移;③退税,即按照规定程序将已经入库的税款的一部分或全部退给企业。这种优惠常常用于刺激扩大出口,例如在一定时期对一些企业实行出口退税等。各式各样的税收优惠,有利于企业增加积累,增强研究开发能力和综合竞争能力,同时也有利于政府产业政策目标的实现。

2. 固定资产加速折旧:对符合国家政策的产业,允许其相关企业加速固定资产折旧,让企业在固定资产耐用年限初期提取较多的折旧费,使之在设备还能正常发挥作用的情况下,提前收回资金,进行扩大再生产。这种政策可以大大增强私人企业的设备投资欲望,加快固定资产的更新改造,促进企业加快实现设备现代化。

3. 财政补贴:又称之为负税,这是政府对企业的一种无偿支出,补贴主体是政府,对象是企业。政府无论是对生产国家规定产品的企业予以补贴,还是为资助特定事业、特定实验项目予以补贴,都属于政府对企业的转移支付,其政策效应是为企业执

行国家计划或进行重点技术研究开发及其走向国际市场提供必要的财源保障,最终贯彻政府调控意图。

4. 政府采购:政府有意识地将财政资金投入某些领域,促进其更快发展。由于该项资金的流动具有较强的目的性,能体现产业政策,因而有利于改善经济结构中的薄弱环节,也能为经济部门中的优势产业创造更快发展的机会,从而对经济持续稳定增长发挥重要的促进作用。

5. 财政投融资:根据政府政策主要是产业政策目标,向重点企业发放长期低息贷款。贷款发放者是政府出资兴办的政策性金融机构,受信者是国家鼓励发展的经济部门或产业中的企业。政策性融资资金的绝大部分来源于民间,资金运用的主要途径则是由政府的金融机构转贷给相关企业。这种资金支持既不同于财政无偿拨款,也不同于商业性投融资,其独特之处在于,实行有偿资金有偿使用;资金运用具有灵活性;以国家信用作担保筹集民间资金,不会因此增加财政负担。这种机制把财政融资的高度信誉与金融投资的高效运作有机结合起来,有利于更好地发挥政府金融机构在支持基础性产业部门和其他重点产业投融资中的积极作用。

二、宏微观财政政策关联机理

(一) 政策之间的内在关联

宏观财政政策与微观财政政策之间存在着密不可分的联系。如果说宏观财政政策是在经济严重危机、“市场失灵”、人们强烈地呼唤“看得见的手”与“看不见的手”相结合共同调节资源配置的背景下出台的,那么也可以说微观财政政策是在政府对经济的调控由宏观总体深入到微观层面时应运而生的,甚至可以说微观财政政策就是宏观财政政策的微观化、具体化,两种政策之间的关系实际上是整体与部分的关系,在理论上严格界定

宏观财政政策和微观财政政策,其界限应该说是相对的。

概而言之,宏观财政政策与微观财政政策具有以下联系和共同点:

1. 决策主体都是政府。无论是宏观财政政策还是微观财政政策,决策主体都是政府,而政府的特殊地位决定了其决策的立足点必然是国民经济全局。即使面向某些部门、某些产业以及相关企业的优惠政策,其动机也不是为了这些企业利益的增进,而是要通过政策优惠、增进企业利益这一手段,诱导企业调整其自身行为以适应政策导向,这才是真正的政策目的所在。

2. 作用的主要对象都是企业。企业是宏观经济运行的微观基础,微观财政政策的直接作用对象就是企业,这是显而易见的。即使是宏观财政政策,其税收、政府支出的变动,也在很大程度上是作用于企业,通过这些政策影响企业的投资和生产,进而实现社会总供求平衡之目标。

3. 从性质上看都属于间接调控手段。从严格意义上讲,政府有效进行经济调控的基本前提条件是市场经济体制,在这种体制下,市场机制对资源配置起基础性作用。为此,政府为调节经济运行而制定的经济政策必须遵循市场经济规律,调控手段要以经济手段为主,财政政策的实质就是政府用来促进经济发展的间接调控手段。无论是宏观财政政策中一般税率的降低,还是微观财政政策中的特殊税收减免,都不过是向企业发出的一种信息,企业是否按照这一信息导向行事,完全由企业自行决策,这表明财政政策不同于行政命令。尽管如此,一般情况下,这种非指令性的政策,也会引起企业足够的重视和敏感的反应,他们经常据此相应调整自己的经营行为,以趋利避害,使企业经营符合政府发展经济的意愿。

(二) 财政政策效应分析

1. 宏观财政政策效应。对国民经济的平衡效应。宏观财政

政策之所以成为政府执行宏观调控职能的重要工具,是因为通过它的运用能够直接或间接地影响经济总量,尤其是总需求。当经济衰退、市场处于供过于求状态时,扩张性的财政政策(增加政府开支、减少税收),能够扩大消费者的消费需求和企业的投资需求,使总需求水平逐步接近于总供给水平;当经济过热、市场处于供不应求状态时,紧缩性的财政政策(压缩政府支出、增加税收),可以减少消费需求和投资需求,使总需求与总供给相平衡。这两种作用方向相反的政策措施,有利于保持国民经济的总量平衡。

对国民经济的促进或抑制效应。当政府有意促进或抑制国民经济增长时,采用扩张性或紧缩性财政政策,就能够达到目的。这是因为,扩张性的财政政策,无论是增加政府开支还是减少税收,都能通过乘数的作用,引起国民收入成数倍地增长;而紧缩性的财政政策,无论是压缩政府开支还是增加税收,都能通过乘数的作用,引起国民收入成数倍地减少。正因为如此,有人形象地将宏观财政政策比喻为一把双刃剑。

挤出效应。扩张性财政政策的挤出效应主要体现在两个方面。一方面,如果只考虑商品市场不考虑货币市场,即假定利率不变,则政府采取的扩张性财政政策会引起国民收入较大幅度的增长,但在现实生活中,客观地存在着商品市场和货币市场这样两个市场,利率不变的假定条件是不存在的,因为国民收入水平的提高,必然增加货币需求,在原来的利率水平上,货币需求大于货币供给。倘若货币供给保持不变,则利率水平必然提高。随着利率的上升,私人企业投资减少,引起总需求下降,国民收入减少。这种由扩张性财政政策所引起的利率上升,从而投资减少,总需求收缩进而导致国民收入增量减少的作用,就是宏观财政政策的挤出效应。也就是说,扩张性财政政策所引起的国民收入增量,会因货币市场供不应求导致的利率上升和投资下降而