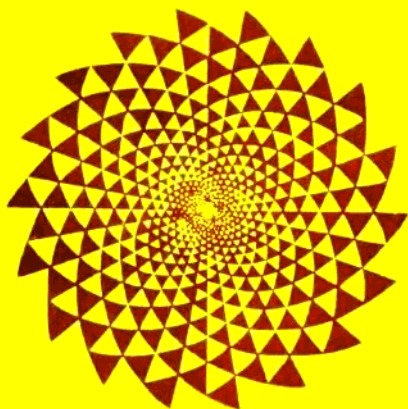


财政政策学

CAI ZHENG ZHENGCE XUE

樊丽明 等著



山东大学出版社

1992年
山东大学青年
出版基金项目

前 言

财政政策是国家履行其职能，调节社会经济活动的重要工具。国家如何有效运用财政政策达到特定的社会经济目标，是各个时期都必须认真研究的问题。在社会主义市场经济条件下，财政政策的具体目标、财政政策工具的状况及国家选用的重点、财政政策的作用方式以及财政政策与其他经济政策的关系等若干方面都发生了变化，表现出新的特点，值得我们进一步探讨。本书著者正是从我国财政经济发展的现实出发，在近年来学习和研究财政政策问题及讲授财政政策学课程的基础上，试图在这方面做些尝试，建立财政政策学的框架，并探讨财政政策的基本理论和运动规律。

本书既可作为大学本、专科财政学专业高年级学生的专业课教材，又可作为经济类各专业师生的参考书及综合经济管理和企业管理人员（尤其是财税工作者）的自学用书。

本书是集体劳动的成果。各章写作分工情况如下：樊丽明（导言，第一、二、三、六、七、十章），赵良（第八章），段东兴（第四、九、十五章），张林、樊丽明（第五章），于殿江（第十一章），左敏（第十二章），黄磊（第十三、十四章）。写作大纲由樊丽明拟定，全书由樊丽明修改定稿。著者在拟定本书写作大纲时，曾得到贾象珊、李齐云老师的悉心指教，在此表示衷心感谢。

在写作过程中，我们力图吸收理论界财政政策问题研究的最新成果，并就财政政策的特点、财政政策目标、财政政策手

段的综合运用及财政政策效力的影响因素等问题提出自己的看法。但由于作者水平有限，财政政策实践也在不断发展变化之中，故书中错误疏漏之处在所难免，敬请各位读者指正。

著者

1993年3月于山东大学

导 言

一、研究和创立财政政策学的意义

财政政策学是研究财政政策的内容和本质、财政政策制订实施的规律性以及财政政策与其他经济政策的相互联系和影响的科学。研究和创立财政政策学具有重要的理论意义和实践意义。

财政是国家进行国民收入分配和宏观经济调控的重要工具，财政政策则是国家的重要经济政策之一。国家能否制订科学的财政政策并将其付诸实施，直接关系到国民经济的持续稳定协调发展和政治上的安定团结。而正确运用财政政策离不开对财政政策理论的系统研究。没有对财政政策规律性的深刻认识作先导，没有对财政政策理论的系统掌握，便不可能有理想的财政政策实践。建国以来的各个时期中，尤其是全面经济体制改革中，我们党和国家十分注重运用经济政策（包括财政政策）领导和调控经济活动，其间不乏有成功的经验，但也有政策失误、政策多变的教训。前者如“一五”时期的注重四大平衡，集中财力奠定工业化基础，重视发展农业、轻工业，后者如80年代的总量失控，财政调控能力下降。正反两方面的情况说明，如果我们遵循财政政策的规律性，就为制订正确的政策、顺利地实施政策创造了条件，就会对经济发展起到积极的促进作用；反之，如果忽视甚至无视财政政策的规律性，就势必出现政策失误，导致政策效力低下甚至是逆向调节。在确立社会

社会主义市场经济目标的前提下，在全面改革经济体制、探索建立新的经济运行机制的条件下，研究财政政策的内容及运动规律就更加重要。这是因为随着经济活动主体的多元化、经济利益格局和经济活动复杂化、国家管理经济方式的变化，国家正确、灵活地运用财政政策手段实现经济目标变得更为必要，国家分析制订财政政策的活动难度加大，制约财政政策执行的因素也较前增多，地方政府、企业和个人的状况及行为都对财政政策的实施起着愈来愈大的作用，政策制订和实施中的偏差都会给经济运行带来更大的不良影响。因此，必须更加细致地研究财政政策的运动规律。比如，针对社会总需求膨胀的状况，我们应制订紧缩的财政政策，调整预算、税收、公债、投资、补贴等政策手段，保证国家预算平衡，但同时还必须考虑，在坚持财政总量平衡的前提下，财政手段的调整（如税收总量和结构的变化、投资数量和结构的变化等）是否有利于增加有效供给；为了促进有效供给的增加，是选择压收压支的平衡，增收节支的平衡，还是增收增支的平衡；是通过增税实现增收，还是以增加债务收入达到增收；是以调整既有国民收入分配格局的方式增加收入，还是以调整增量结构的方式增加收入；在收入有限时，是主要压缩经济、文教科卫支出，还是行政、国防支出；在财政总量平衡的同时，应如何引导各种社会资金，使之有利于缓解总需求膨胀；货币政策是否在总量上与财政政策相协调，两者在结构上是否符合产业政策的要求，等等。由此可见，财政政策内部及其与其他经济政策之间存在着密切联系，它们相互影响和制约，制订财政政策必须正视这些联系，而不能孤立地考虑问题，进行决策。研究和建立财政政策学，必将有益于指导财政经济工作实践，不仅有助于各级经济管理人员了解和掌握有关财政政策的基本知识和若干规律，以便正确地制定和科学地运用财政政策，提高运用财政政策的艺术水

平，提高贯彻财政政策的自觉性，而且有助于企业经营人员及社会各界人士加深对国家财政政策调节意图和手段的认识，增强顺应政策导向进行决策的自觉性。

建立财政政策学体系，加强财政政策学研究，可以弥补财政学科体系中的一项空白，对财政政策的研究和教学起到积极的促进作用。迄今为止，我国财政学界在介绍和借鉴西方国家财政政策研究成果方面做了一些工作，对社会主义市场经济条件下的财政政策的研究也已起步，取得了一些成果，但尚未形成体系，而且从财政政策理论到财政政策与其他经济政策的配合，以及财政政策的制订、实施、监督、评估等方面，都有若干问题需要进一步探讨。创立财政政策学，必将推动财政政策的理论研究。以往财政政策的研究成果未有系统化并形成独立学科，财政学专业的课程设置亦缺少有关内容，既有实践经验不足、必要性迫切性不突出等客观条件制约的原因，又与对财政政策的偏见相关。有代表性的偏见是，政策是经常变化的东西，与人的意志紧密相联，因而它应是实际工作部门研究的内容，而不应是财政理论界涉足的领域。受这种认识的影响，一些同志也形成了政策易变、无规律可循的印象。这种忽视政策研究和教学的倾向必须扭转。政策作为党和国家动员全国人民实现战略目标、调控经济活动的重要工具，作为理论付诸于实践的中介环节，其内容丰富而有序，形成多层次的彼此联系和制约的体系，其运动是有规律的，从政策的制订、执行、评估到政策变化，每一环节上都有若干因素发生作用，都有规律可循。财政政策作为国家宏观经济政策的一个组成部分，同样有其内容体系和运动规律。忽视这些规律性就势必出现政策失误与政策多变的现象。我们既不应因财政政策必须根据现实经济条件适时进行调整而忽视认识政策规律性的必要性，从而忽视财政政策理论的研究，也不应因建国以来的某些时期出现了政

策失误和政策多变的现象而否认政策规律性的存在，从而放弃财政政策的研究。在目前研究条件基本具备、经济政策的作用日益增强的情况下，建立财政政策学这一独立的学科便成为当务之急。

培养合格的财政学专业的高级人才亦需要加强财政政策的理论研究。财政、税务工作具有涉及面广、政策性强等突出特点，这就要求高等院校所培养的高级财税专业人才不仅应精通财政、税务、财务会计等方面的基本理论和实务，而且应具有好的政策素质，即具有很强的政策观念，具有较强的分析理解经济政策的能力和较高的执行经济政策的自觉性。唯有如此，才能使我们社会主义高校的毕业生更好地适应四个现代化建设的实际需要。由于以往对财政政策的理论研究不够，财政专业业的课程设置亦缺少相应的内容，现在应是把加强财政政策的理论研究和教学工作提到议事日程，努力加以实施的时候了。

二、我国财政政策学的特点

财政政策学作为一门新兴的独立学科，是在财政科学和政策科学的基础上产生的边缘科学。它以财政基本理论、一般政策科学为基础，着重研究财政政策这一特定对象的运动规律，属于软科学范畴。相对于财政学原理而言，财政政策学是一种应用性较强的具体科学，对财政经济工作具有更为直接的指导意义。

但我们要研究的不是一般的财政政策学，而是具有中国特色的财政政策学。这就决定了我们研究的财政政策学除了具有财政政策学的上述规定性以外，还具有一些特殊规定性。这种特殊规定性首先表现在我们要研究的是社会主义国家的、尤其是社会主义初级阶段的财政政策规律。在以生产资料私有制为

基础的资本主义国家，财政政策也经常为国家所运用，社会主义国家与之相比，财政政策手段及政策过程中的方法有着某些共性，但在运用财政政策的根本目的、财政政策主体、作用对象和运行环境、财政政策效果评估的标准等若干方面则存在着重要的质的差别。我们所要研究的是社会主义这一特定社会形态中的财政政策。而且我国目前正处在社会主义初级阶段，经济基础比较薄弱，多种所有制成份并存，多种分配原则发生作用，市场经济新体制正在建立过程中，政治、文化教育、法制等方面亦有着不够完善之处。这种特定环境必然对财政政策起到影响和制约作用，使财政政策具体目标的选择、内容的确定、制订和执行的过程都呈现出一些特点，有着特殊的规律性。社会主义初级阶段这一特定历史时期的财政政策是我们着重研究的。

我国财政政策的特殊规定性还表现在我们要集中研究的是社会主义市场经济条件下的财政政策的内在规定和运动规律。积40余年社会主义经济建设之经验，从我国现有生产力水平出发，我们认定，我国的经济是公有制基础上的社会主义市场经济。这种社会主义市场经济既不同于资本主义国家的以生产资料私有制为基础的市场经济，亦不同于生产力高度发达后的产品经济，而是既包含有公有制等社会主义经济特征所规定和制约的属性，又存在着市场经济所固有的属性。这也是我国基本国情的重要方面。与之相联系，社会主义国家财政政策的作用机制、微观基础及选择政策手段的侧重点都有其特殊性。我们必须在社会主义市场经济这一大背景中研究财政政策学。

三、我国财政政策学体系

本书共分三部分。

第一部分为财政政策总论。该部分是对财政政策进行静态分析,主要介绍有关财政政策的基本理论知识,剖析其内部构造,分析其特点,并研究我国近期应选择的财政政策。这一部分具体研究以下几项内容:(1)财政政策的本质。主要研究政策和财政政策的一般规定性。包括财政政策的概念和特点等。(2)财政政策的目标和手段。(3)财政政策的内容。从财政政策的调节职能的角度,分别研究财政总量调节政策、财政结构调节政策和财政利益调节政策;从财政政策手段的角度,分别研究税收政策、债务政策、财政投资政策、财政补贴政策、公共支出政策等。(4)我国财政政策的回顾与分析。通过对我国财政政策的回顾,总结我国在选择财政政策方面的经验教训,研究我国今后10年的总体财政政策。

第二部分为财政政策过程分析。在这一部分中,我们把财政政策作为一个过程进行动态分析。研究财政政策的制订、实施、监督和控制、评估、变化等相互联系的各个环节的规律性,探讨制订正确的财政政策、顺利实施财政政策之良策。具体内容有:(1)财政政策的制订。研究制订财政政策对整个政策过程的意义,制订财政政策的依据和程序,决策的方法,分析财政政策的具体表现形式。(2)财政政策的实施。介绍财政政策的实施过程及其监督和控制,分析影响财政政策实施效力的若干因素及影响程度。(3)财政政策的评估。分析财政政策评估对决定财政政策前途、发现和解决问题的重要意义,介绍评估方法和标准及评估信息的反馈渠道和要求。

(4)财政政策的变化。介绍财政政策变化的若干类型,分析财政政策变化的客观性及其多种原因,研究保持财政政策相对稳定的条件。(5)财政政策时滞。介绍财政政策过程中存在的认识时滞、决策时滞、操作时滞、反应时滞等,说明其存在的客观性,分析影响财政政策时滞的因素并探讨其缩短的途径。

第三部分是财政政策与其他经济政策。在这一部分中，以系统论的整体性、相关性观点作指导，把财政政策放入经济政策系统中，研究财政政策和与之有密切联系的经济政策之间的相互联系及协调的主要方面，旨在说明制订和执行财政政策过程中务必注意它们之间的联系和彼此协调。主要研究，（1）财政政策与国民收入分配政策的联系及其协调。（2）财政政策与投资政策的联系及协调。（3）财政政策与消费政策的联系及协调。（4）财政政策与货币政策的联系和协调配合。（5）财政政策与产业结构政策、产业组织政策的联系与配合。

四、研究财政政策学的方法

研究财政政策学必须以马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义作为总的方法论指导。具体说来，尤其要注意运用系统论的观点方法、比较分析法及规范研究与实证研究相结合的方法。

系统论的整体性、相关性、动态性、有序性的观点对研究财政政策学有着十分重要的指导意义。认识财政政策在政策体系中的地位和作用，分析财政政策的目标与手段，分析财政政策的制订和实施过程及制约因素，无不需要以相互联系和制约的方法论作指导。只有联系地而不是孤立地、分层次地而不是平面式地研究问题，才能透过纷繁复杂的经济现象对财政政策的地位、作用及自身规定性、运行规律性等进行客观地、深入地认识，做出符合实际的判断。否则，有关财政政策的若干问题不可能解释清楚。

研究我国的财政政策学，还必须注意运用比较分析法。在我国两千多年的封建社会中，虽然封建统治者对社会经济生活干预较少，但他们也未放弃运用财政政策，中国的理财思想宝

库中不乏藏富于民、轻徭薄赋、生众食寡、量入为出、量出为人等财政政策主张。这些财政政策思想对我们研究财政政策学有着重要的借鉴意义。新中国成立40余年来，我国运用财政政策积累的经验教训为我们研究社会主义国家的财政政策规律提供了宝贵的素材。发达资本主义国家自本世纪30年代以来十分注重运用包括财政政策在内的经济政策广泛调节经济活动，虽然我国与之相比有社会制度的本质差别，但其财政政策实践和理论的某些方面毕竟有可资借鉴之处，会给我们以某些启示。因此，总结古今中外尤其是我国建国以来的财政政策的实践经验和教训，吸收古今中外财政政策理论中的有益成份，运用比较分析法去粗取精，去伪存真，对建立我国的财政政策学是必不可缺的。

研究我国的财政政策学，必须进行规范研究，即依照一定的经济理论和政策理论，确立一些判断事物的准则，对财政政策的内容及其运行状态进行逻辑分析，说明“应该怎样”和“不应该怎样”，概括出政策运动的规律性，并提出具体的政策主张。但实证研究方法对财政政策研究来说也不可或缺，比在研究经济理论中的应用显得更为重要。财政政策学是应用性较强的科学，只有通过实证研究，才能确定若干政策实践的事实，判明政策运行本身的规律及各有关要素之间的内在关系，不断为规范研究提供论据，验证规范研究的结论。因此，对财政政策问题既需要作规范研究，又需要作实证研究，两种方法的有机结合将推动财政政策学研究的深入。

目 录

导 言	1
-----	---

上篇 财政政策总论

引 言	1
第一章 财政政策的本质	2
第一节 政策的本质	2
第二节 财政政策的概念和发展历史	11
第三节 财政政策的特点	18
第二章 财政政策目标与手段	25
第一节 财政政策目标	25
第二节 财政政策手段	33
第三章 财政政策的内容（上）	51
第一节 总量调节政策	51
第二节 结构调节政策	56
第三节 利益调节政策	63
第四章 财政政策的内容（下）	69
第一节 税收政策	69
第二节 债务政策	80
第三节 投资政策	89
第四节 财政补贴政策	101
第五节 公共支出政策	107
第五章 我国财政政策回顾与设想	113

第一节 我国财政政策的回顾与分析·····	113
第二节 我国90年代财政政策·····	141

中篇 财政政策过程

引 言·····	171
第六章 财政政策的制订·····	172
第一节 制订财政政策的意义·····	172
第二节 制订财政政策的过程及一般规律·····	173
第三节 改革中的财政政策制订·····	192
第七章 财政政策的实施·····	197
第一节 财政政策实施的意义和特点·····	197
第二节 财政政策的实施过程·····	201
第三节 影响财政政策效力的诸因素分析·····	215
第八章 财政政策的评估·····	229
第一节 财政政策评估的内容和作用·····	229
第二节 财政政策评估的标准和方法·····	234
第三节 财政政策评估的主体·····	239
第九章 财政政策的变化·····	241
第一节 财政政策变化的类型·····	241
第二节 有关政策变化的几个问题·····	246
第十章 财政政策时滞·····	253
第一节 财政政策时滞的内容及存在的必然性·····	253
第二节 财政政策滞后的影响因素及缩短的途径·····	255

下篇 财政政策与其他经济政策

引 言·····	260
第十一章 财政政策与货币政策·····	261
第一节 货币政策概述·····	261

第二节	财政政策与货币政策的关系·····	273
第三节	财政政策与货币政策的协调配合·····	281
第十二章	财政政策与国民收入分配政策·····	288
第一节	国民收入分配政策概述·····	288
第二节	财政政策与国民收入分配政策的联系·····	296
第三节	财政政策与国民收入分配政策的协调·····	299
第十三章	财政政策与投资政策·····	303
第一节	投资政策概述·····	303
第二节	财政政策与投资政策的联系·····	314
第三节	财政政策与投资政策的协调·····	318
第十四章	财政政策与消费政策·····	321
第一节	消费政策概述·····	321
第二节	财政政策与消费政策的区别与联系·····	328
第三节	财政政策与消费政策的协调·····	331
第十五章	财政政策与产业政策·····	335
第一节	产业政策概述·····	335
第二节	财政政策与产业政策的联系·····	343
第三节	财政政策与产业结构调整·····	354
第四节	财政政策与产业组织结构调整·····	365
主要参考书目·····		374

上 篇 财政政策总论

引 言

本篇是财政政策基本理论篇，主要研究财政政策的自身规定性及其在我国经济中的现实运用等问题。本篇共分五章。第一章是对财政政策一般的研究。分析按照政策——经济政策——财政政策的思路展开，阐明财政政策的本质及其在经济政策体系中的地位。自第二章开始，研究社会主义国家的财政政策。第二至四章，从不同侧面在不同层次上对财政政策进行剖析。第二章分析财政政策的目标和手段，第三章从财政政策的各种调节作用入手对财政政策进行分析，第四章从财政政策手段的角度对财政政策进行分析。在研究和介绍财政政策基本理论的基础上，我们将简要回顾建国以来我国财政政策的实践过程，从中总结出基本的经验教训，并探讨我国“八五”期间及今后10年的财政政策格局。本篇所阐明的财政政策的基本知识和基本理论为中、下篇的研究奠定了基础。

第一章 财政政策的本质

第一节 政策的本质

一、政策的本质

政策作为国家领导和调节经济、政治、文化等各方面活动的重要手段，在我国早已有之，在当今社会更是为党和政府所重视和普遍运用。但政策一词在我国形成和流传却是中国近代的事情，而且经历了一个演化的过程。在我国古代，“政”和“策”两字是分开使用的。“政”指政治、政事、政权，“策”主要指谋略、计谋、主意。唐朝时，日本大规模地吸收中国文化，许多汉字也传入日本。“政”和“策”逐渐成为日文中两个常用字。在英文中，最初也没有政策一词，只有政治“politics”。随着近代资本主义国家和资产阶级政党的出现，从政治“politics”中逐渐演变出政策“policy”。英文的政策一词是指政府、政党等组织为完成特定目标所采取的行动，有时也指权谋、治术。日本明治维新后打开国门，大量吸收西方的社会科学和自然科学知识。当日本人接触到英文词“policy”后，从早已传到日本的汉字中选择了“政”和“策”二字，将二字及其含义合在一起，将“policy”译为“政策”，用来指政府和政党在政治上所采取的方针、策略以及推行此方针、策略所采取的手段，有时也指某些经济团体在