

中国： 财政政策的选择

■ 柏冬秀 李茂生 著

2.0

出版社

15
5812.0
8
2

中国:财政政策的选择

柏冬秀 李茂生 著

XAR50/16



企业管理出版社



C 273734

图书在版编目(CIP)数据

中国:财政政策的选择/柏冬秀,李茂生著. --北京:
企业管理出版社,1997.6
ISBN 7-80001-908-X

I. 中…

Ⅱ. ①柏… ②李…

Ⅲ. 财政政策—研究—中国

Ⅳ. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 10995 号

中国:财政政策的选择

柏冬秀 李茂生著

企业管理出版社出版

(社址:北京市海淀区紫竹院南路 17 号 100044)

电话:(010)68414544

* * *

新华书店北京发行所发行

机械工业出版社印刷厂印刷

* * *

787×1092 毫米 32 开 8 印张 169 千字

1997 年 6 月第 1 版 1997 年 6 月第 1 次印刷

印数:5000 册

定价:12.00 元

ISBN7-80001-908-X/F. 906

目 录

第一章 财政政策概论

第一节 财政政策的概念与财政平衡理论	3
一、什么是财政政策	3
二、关于财政平衡的理论	8
第二节 财政政策之滥觞	12
一、古代：中国农耕社会的财政政策	13
二、近、现代：市场失灵是财政政策产生及运用的 基础	17
三、胡佛——罗斯福的实践	20
四、凯恩斯的理论	21
五、凯恩斯以后的现代财政政策	22
第三节 财政政策的类型	24
一、“内在稳定器”	24
二、相机抉择的财政政策	27

第二章 改革开放前中国的财政政策

第一节 财政政策在社会主义制度形成中的作用	35
一、解放初期中国成功地利用财政政策稳定和 发展了经济	35

二、利用财政政策促进公有制主体地位的形成 和巩固	39
第二节 计划经济体制下非独立的财政政策	42
一、财政政策非独立地位的形成	42
二、被动适应中国式充分就业的财政政策	45
第三节 调整生产关系与发展生产力的政策错位	47
一、为不停顿地调整生产关系服务的中国财政	47
二、税收调节作用的基本丧失	49
三、非规范的财政与银行的关系	51
第四节 与国力不相称的援外支出	56
一、援外支出:特殊的财政政策	56
二、“穷大方”的对外财政政策的表现	59
三、过分援外政策的消极面	60

第三章 改革中的财政赤字与赤字财政

第一节 为什么一改革就出财政赤字	65
一、直接诱因:农产品提价	66
二、分配格局调整对财政的影响:经济体制改革起步 的成本	67
第二节 如何认识财政赤字和赤字预算	70
一、怎样认识财政赤字	70
二、对赤字财政或赤字预算也要具体分析	74
第三节 财政赤字与通货膨胀	79
一、通货膨胀中的财政赤字因素	79
二、如何看待赤字弥补方式	82

第四章 改革中名紧实松的财政政策

第一节 财政政策名紧实松的表现	91
一、判断财政政策性质的标准	92
二、中国偏松的财政政策的表现	94
第二节 改革过程中财政政策为什么会偏松	105
一、财政政策偏松在一定程度上是支持改革的 结果	105
二、财政政策偏松是支持对外开放的需要	118
三、财政政策偏松是在改革中促进经济社会 发展的需要	119
第三节 改革以来偏松的财政政策功不可没	122

第五章 迄今为止未走出困境的中国财政

第一节 中国财政困难的表现	129
一、财政的实际赤字多数年份超出了赤字预算	130
二、国家预算内用于经济发展的支出改革 以来一直趋于萎缩	130
三、社会公共需要得不到与生产力发展相称的 满足	136
四、中央财政的宏观调控能力弱	141
第二节 困境成因——收入方	142
一、财政收入占国内生产总值比重下降及其 在货币贬值中的增长	142
二、国有经济的帐面上的财政贡献率下滑	146
三、非国有经济的贡献率低	148
四、过多过滥的减免税和普遍的偷漏税	151

第三节 困境成因——支出方·····	155
一、臃肿的机构和庞大的冗员队伍消耗了过多的资源·····	155
二、出口退税的大幅度增长,出口骗税日趋严重·····	158
第四节 困境成因——财政体制的非优化·····	162
一、非优化的中央与地方的财政关系·····	162
二、非规范的政府与企业的财政关系·····	164
三、非规范的财政收入组织制度·····	166

第六章 关于偏紧的财政政策

第一节 辩证地看待财政政策松紧与反通货膨胀的关系·····	171
一、反通货膨胀的必要性与财政政策的一般选择·····	172
二、反通货膨胀只是政府所要解决的诸多宏观经济问题之一·····	173
三、反通货膨胀还可以利用货币政策·····	175
第二节 财政政策能够紧吗——从收入角度分析·····	176
一、财政收入增长:需要与可能仍存在较大的距离·····	177
二、收入增长的制约因素·····	183
第三节 财政政策能够紧吗——从支出角度分析·····	188
一、许多公共支出项目的财政保障度要提高·····	188
二、行政管理费:中国财政支出的“百慕大”·····	195
第四节 近期内不可能消灭财政赤字和国债·····	205
一、近期内中国财政仍将作赤字预算·····	205
二、国债规模还将是继续扩大的态势·····	208

第七章 跨世纪的中国要选择偏松的财政政策

第一节 政治经济目标的多样性与财政政策选择·····	211
一、财政政策的选择要从需要解决的政治经济问题的多样性出发·····	211
二、中国解决世纪之交面临的问题需要偏松的财政政策·····	213
第二节 决定偏松的财政政策的具体功能任务·····	215
一、继续支持改革开放·····	216
二、促进经济发展(发展是硬道理)·····	219
三、保持社会稳定(稳定压倒一切)·····	223
第三节 偏松的财政政策的数量指标·····	226
一、偏松的财政政策在主要收支项目上的表现·····	226
二、近期偏松的财政政策中的收支关系与赤字·····	230
三、“九五”至2010年的国债规模问题·····	235
第四节 偏松的财政政策下的货币政策配合问题·····	237
一、财政政策与货币政策配合的各种组合·····	238
二、松财政政策下的货币政策选择·····	240
后记·····	244

第一章

财政政策概论

1

1

1

1

第一节 财政政策的概念 与财政平衡理论

一、什么是财政政策

财政政策是政党和政府重要的宏观经济政策,在我国它曾长期存在并起着重要作用。有人说,在改革开放以前,中国没有财政政策的概念。这是不准确的。毛泽东早在半个多世纪以前在中国革命根据地建设时就指出:“发展经济,保障供给,是我们的经济工作和财政工作的总方针。但是有许多同志,片面地看重了财政,不懂得整个经济的重要性;他们的脑子终日只在单纯的财政收支问题上打圈子,打来打去,还是不能解决问题。这

是一种陈旧的保守的观点在这些同志的头脑中作怪的缘故。他们不知道财政政策的好坏固然足以影响经济，但是决定财政的却是经济。未有经济无基础而可以解决财政困难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的”^①。应该说，作为伟大的政治家毛泽东高屋建瓴地抓住了财政政策与经济发展之间关系的精髓。当然，他所说的财政政策是广义的。社会主义经济制度建立后，在传统的计划经济体制下，中国的理论工作者也并未给予财政政策以明确的界定，在财政学教科书中并不单独讲授财政政策问题。80年代初以来，我们在引进宏观经济学的同时，也引进了作为宏观调控手段的财政政策和货币政策这一类概念。十多年来，众多的学者和官员在许多不同的场合都讲财政政策，但从他们对现行政策的评价和对未来政策的建议来观察，人们不难发现，彼此之间并不是没有距离的，或许可以说，有时候对什么是财政政策这一基本问题的认识距离还不小。看来，要探讨中国未来的财政政策问题，有必要从最基础的部分，即从什么是财政政策开始。

财政政策作为一个固定的概念，最先出现在西方。半个多世纪以来，西方经济学家给财政政策下了无数的定义，我们在这里不可能一一列举。或许美国著名经济学家、1970年度诺贝尔经济学奖获得者萨缪尔森（Paul A. Samuelson）的说法有一定代表性，因为他的《经济学》在西方已流行了半个世纪，仍方兴未艾，影响深远。他曾给财政政策以这样的定义：“积极的财政政策就是决定政府税收和开支的方法，以

^① 毛泽东：《抗日时期的经济问题和财政问题》，《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1967年版，第846页。

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收缩的不断成长和高度就业的经济制度”, “总之, 财政政策处理税收与公共开支。和稳定的货币政策合作, 它们的目标是一个高度就业和增长的经济——同时又没有需求拉动的通货膨胀。财政与货币当局‘逆对现行的经济风向’, 从而有助于造成一个有利的经济环境, 在其中, 人民具有最宽广的机会来取得成就”^①。其他一些学者的定义, 则多少受他的影响, 我们这里举两个例子, 一个是经济学词典上的, 一个是教科书上的: A. “财政政策是通过政府课税及支出的行为, 以影响社会的有效需求, 以促进就业水平的提高, 并避免通货膨胀或通货紧缩的发生, 而实现经济稳定的目标的政策”^②; B. “政府为了实现充分就业和稳定物价水平的这些短期目标而实行的各种税收和财政支出的变化, 通常叫做财政政策”^③。实际上, 这类表述均未超出萨缪尔森的归纳。倒是在时隔十年之后, 萨缪尔森自己在其《经济学》第 12 版 (他认为“这第 12 版是自从 1948 年具有里程碑意义的第 1 版问世以来修订最彻底的一版”) 中, 却对上述定义作了不算小的修正: “我们所说的财政政策是指制定税收和公共开支的过程, 其目的是, (a) 抑制经济周期的波动以及 (b) 有助于维持增长、高就业和稳定的价格作为它们的目标。

① 萨缪尔森:《经济学》, 1976 年第十版, 商务印书馆 1979 年中文版, 上册, 第 505~506 页

② 董建生主编:《云五社会科学大辞典·经济学》, 台湾商务印书馆 1976 年第 3 版, 第 196 页。

③ 阿图·埃克斯坦:《公共财政学》, 中国财政经济出版社 1983 年版, 第 144 页。

理想的方式是：‘逆对现行经济风向’”^①。人们从这一变化中至少可以看到，凯恩斯当初利用财政政策解决有效需求不足的问题，在修正中至少是被淡化了，萨缪尔森是现实主义者，他很可能是主要考虑到了这些年西方社会经济方面面临主要矛盾的变化。但所有上述对财政政策的概括都并不全面。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》的作者可能深知这个问题的复杂性，他们并不直接定义财政政策，而只将“财政政策”这一条目作为参见条，标明“参见：预算政策、赤字财政、职能财政、公共财政、稳定政策”^②，可谓包揽无余。但是，人们在谈财政政策时，总不能将整个财政所涉及的问题都复述一遍。因此，我们需要新的归纳。

改革开放以来，中国社会科学院的刘溶沧教授较早地在这方面进行了尝试，他的观点有一定代表性。他提出：何谓财政政策？简单地说，就是国家为了一定时期的路线和任务而选择确定的财政行为的基本规则，具体内容包括以下三个方面：（1）财政政策的政策目标，就是根据国家在一定历史时期的社会发展战略目标，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准则；（2）财政政策的政策手段，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的方式方法；（3）作为衡量、检验政策目标、政策手段协调与否的财

① 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯：《经济学》（第12版），中国发展出版社1992年中文版，上册，第285～286页。

② 约翰·伊特韦尔等编：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，经济科学出版社1992年中文版，第二卷，第393页。

政政策效果^①。这种目标——手段——效果“三位一体”的财政政策的概念，是很有见地的，也拓宽了人们的视野。

在探索新的归纳时，我们自己则从财政作用范围的角度想得比较多。我们认为，在定义财政政策时，既要考虑到它所要达到的经济目标的全面性，社会经济问题并不只有就业、通货膨胀和经济增长，还应注意它的政治方面；它不仅有国内的任务，还有国际方面的目标。与其他宏观经济政策不同，财政政策的政治色彩更浓一些，这不仅体现在为政治服务上，而且在某些时候、某些情况下财政行为本身就是政治，是纯政治的需要。毛泽东曾经正确地指出：国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向^②。这给了我们以重要启迪。据此，我们认为，财政政策是国家（政府）根据客观经济规律和一定时期政治经济形势，制定的指导财政工作、处理各种财政关系的方针和准则，是利用财政收支的制度性安排和随机调整税收、公共支出以及转移支付，通过调节社会供求关系，合理配置资源并优化经济结构，同时缩小收入分配差距实现社会公平，进而达到社会安定、经济稳定高效增长和维护国家民族尊严等政治经济目标的手段。

① 刘溶沧：《财政体制改革与财政政策》，重庆出版社1988年出版，第80～81页。

② 《毛泽东对1950年度全国财政收支概算和关于发行人民胜利折实公债的指示》，《中央财经政策法令汇编》第一辑，1950年8月版，第87页。

二、关于财政平衡的理论

（一）从年度平衡到周期平衡

在世界财政史上，人们曾经长期信奉财政收支（或者叫做政府预算收支）平衡的理论，那时的理财者认为，政府预算也如同居民个人的收支一样，要量入为出，做到收支平衡，有所结余。中国古代一些著名的学者和经济官员，就很强调国家财政收支的平衡，时间较西方早得多，比如《礼记》上就记载有“冢宰制国用，必于岁之杪。五谷皆入，然后制国用。用地大小，视年之丰耗。以三十年之通制国用，量入以为出”^①。量入为出、有所节余的财政平衡思想，在几千年的中国一直居主导地位。然而也有人提出过量出为入而求平衡的财政思想，而且在实践中取得了巨大成功，这就是唐代推行“两税法”的杨炎（727～781年）。杨炎根据旧的财税制度使“百姓竭膏血，鬻亲爱，旬输月送，无有休息。吏因其苛，蚕食于人。富人多丁者，以宦、学、释、老得免，贫人无所入则丁存。故课免于上，而赋增于下。是以天下残瘁，荡为浮人，乡居地著者百不四五”，“乃请‘两税法’以一其制。凡百役之费，一钱之敛，先度其数而赋于人，量出制入。户无主客，以见居为簿；人无丁中，以贫富为差。不居处而行商者，在所州县税三十之一，度所取与居者均，使无侥利。居人之税，秋夏两入之，俗有不便者三之。其租、庸、杂徭悉省，而丁额不废。其田亩之税，率以大历十四年垦田之数为准，而均收之。夏税尽六月，秋税尽十一月，岁终以户赋增

^① 《礼记》，北京燕山出版社1995年版，第96页。

失进退长史，而尚书度支总焉。帝善之，使谕中外……天下果利之。自是人不断而地著，赋不加敛而增入，版籍不造而得其虚实，吏不诳而奸无所取，轻重之权始归朝廷矣”^①。量出为人同样能实现财政平衡。值得指出的是，中国杨炎提出的量出为入的财政思想，早于欧洲人一千多年。

近代以来，西方财政理论的发展已逐渐超过中国。现代财政学的创始人，英国著名古典政治经济学大师亚当·斯密(Adam Smith, 1776~1826)，也是主张财政收支平衡的代表人物。应该说，在当时的社会经济条件下，连“供给可以自动创造需求”的理论都可以解释经济现实，或者说都能得到经济实践的支持，证明那时社会经济均衡较易实现，总供求的矛盾并不突出，只要不发生大规模的战争或特别的自然灾害，财政的年度平衡是能够做到的，坚持年度平衡的观点是正确的。

但是，现代社会不同于过去。随着资本主义市场经济的发展，“供给自动创造需求”已成明日黄花。一方面，经济本身的波动给财政的年度平衡造成了困难；另一方面，财政支出范围和规模日趋扩大，也使收支平衡越来越难做到。大约120年前，德国财政金融专家阿道夫·瓦格拉(Adolph Heinrich Gotthelf Wagner, 1835~1917)提出，随着社会经济文化的发展，公共和国家活动的不断增加是一种历史规律^②。他的这一发现被后世经济学家称为瓦格拉定理(或瓦格

① 《新唐书》，中华书局1975年版，第15册，第4724页。

② 转引自《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，经济科学出版社1992年中文版，第四卷，第914页。