

中长期 财政政策研究

财政部财政科学研究所 编

53

中国财政经济出版社

中长期财政政策研究

财政部财政科学研究所 编

中国财政经济出版社

(京)新登字038号

中长期财政政策研究

财政部财政科学研究所 编

•
中国财经出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经营

北京市通县永乐印刷厂印刷

•
850×1168毫米 32开 15印张 355 000字

1993年5月第1版 1993年5月北京第1次印刷

印数: 1—2 100 定价: 9.50元

ISBN 7-5005-1855-2/F·1755

前 言

财政政策是贯彻我国社会经济发展战略、实行宏观经济调控的主要手段之一。制订和实施正确的财政政策，对于优化资源配置、公平收入分配，实现经济协调稳定发展与社会全面进步，都会起到巨大的促进作用。当前我国人民正在为实施“八五”计划和十年规划而奋斗，根据我国社会经济发展的现状和目标，研究今后一个时期我国中长期财政政策，具有极为重要的现实意义。

过去，我们对中长期财政政策问题的专门研究比较薄弱。深入开展对该问题的研究，不仅将推动我们在新时期开创财政工作的新局面，促进国民经济实现良性循环，而且必将有助于丰富我国的社会主义财政理论体系。国外关于中长期财政政策有大量的理论探讨，其政策实践中也有许多经验教训，这些是值得我们借鉴的。因此，我们于1991年6月在深圳举办了中长期财政政策国际研讨会。会上中外专家学者聚集一堂，展开了热烈的讨论。编入本书的文章就是这次会议的主要成果。期望本书的出版，能够进一步推动中长期财政政策问题的研究。

在此我们向在会上发表演讲和提供论文的专家学者再次表示衷心的感谢。中国财政经济出版社的同志为本书的出版给予了大力支持，付出了辛勤劳动，在此一并表示谢意。由于编辑时间仓促，缺点错误在所难免，希望读者批评指正。

编 者

1991年10月

目 录

开幕词·主题报告·闭幕词

中长期财政政策国际研讨会开幕词

..... 财政部副部长 项怀诚 (1)

中长期财政政策国际研讨会主题报告

..... 财政部财政科学研究所所长 宁学平 (3)

中长期财政政策国际研讨会闭幕词 许 毅 (8)

专家演讲·评论·讨论

美国的中长期财政政策

..... 美国国家经济研究局 杰夫瑞·卡里纳 (12)

对杰夫瑞·卡里纳先生演讲的评论

..... 中国社会科学院财贸经济研究所 何振一 (21)

关于卡里纳先生演讲的讨论 (23)

加拿大1984年以来中长期财政政策方面的经验

..... 加拿大财政部政策局 布莱安·蒂夫里斯 (35)

对蒂夫里斯先生演讲的评论

..... 中国社会科学院美国研究所 陈宝森 (45)

关于蒂夫里斯先生演讲的讨论 (48)

澳大利亚联邦财政与政府间关系

... 澳大利亚国立大学联邦制研究中心副主任 布瑞恩·加里根 (54)

对加里根先生演讲的评论·····	中国人民大学 王传纶 (70)
关于加里根先生报告的讨论 ·····	(72)
加拿大财政政策设计和实施中的长期问题的概括介绍	
·····	加拿大卡尔莱顿大学 斯坦利·温耐尔 (78)
对温耐尔先生演讲的评论 ·····	中南财经大学 梁尚敏 (100)
关于温耐尔先生演讲的讨论 ·····	(102)
澳大利亚的财政政策及决策程序	
·····	澳大利亚财政部政策局地方财政处 约翰·康贝 (110)
对约翰·康贝先生演讲的评论·····	上海财经大学 席克正 (136)
关于康贝先生演讲的讨论 ·····	(138)
瑞典的福利政策·····	瑞典财政部 斯旺·奥森 (152)
对斯旺·奥森先生演讲的评论·····	厦门大学 邓子基 (168)
关于奥森先生演讲的讨论 ·····	(170)

论 文

关于研制中长期财政发展战略的若干问题 ·····	宁学平 (182)
我国财政政策的回顾和面临的选择 ·····	黄菊波 (198)
我国中长期财政政策的几点思考 ·····	陶增骥 (209)
简论我国财政政策的三大目标 ·····	于中一 (217)
中长期财政政策目标的选择 ·····	梁尚敏 (225)
深化改革，振兴财政——对中长期财政政策问题	
的一些设想 ·····	陆 兵 (234)
关于我国中长期财政政策形成基础的几点思考 ···	孙 毅 (242)
促进国民经济稳定协调发展的财政政策 ·····	何振一 (249)
建立旨在促进经济长期稳定增长的财政政策 ·····	肖 捷 (254)
实现财政平衡 促进经济发展 ·····	尹卫生 刘玉平 (263)
社会主义有计划商品经济体制下的税收政策 ·····	王诚尧 (271)

对财政体制改革的几点思考	王传纶 (282)
公债与中长期财政政策	邓子基 (288)
关于整顿和改革财政补贴问题的思考	吕松年 (296)
搞活国营企业：财政政策的难点与对策	孙 钢 (302)
设计财政体制的两个基点	刘尚希 (311)
结构调整中财政政策的作用	杨小舟 (323)
我国财政、货币政策协调实施的若干问题	贾 康 (329)
产业政策：中长期财政金融政策协调的基点	杨照南 (341)
我国现行税制存在的问题和改革思路	王运国 (349)
建立社会保障和收入调节制度	吕旺实 (361)
个人收入分配政策的研究	张卫华 (372)
整顿分配秩序是实现我国中长期财政政策目标的一个突破口	高云正 (379)

综 述

中长期财政政策国际研讨会综述	(388)
启示·借鉴·争鸣：中长期财政政策国际研讨会 侧记	(405)

参 考 材 料

美国专家卡里纳谈对中国财政经济问题的一些看法	(411)
美国财政的收支状况及体系特点	(414)
加拿大的财政（基本情况及联邦与省的分配关系）	(429)
澳大利亚财政经济概况	(451)
瑞典七十年代的经济危机及八十年代以来的经济改革	(461)

开幕词·主题报告·闭幕词

中长期财政政策国际研讨会开幕词

财政部副部长 项怀诚

女士们，先生们，
各位专家，学者：

我受国务委员兼财政部长王丙乾的委托，代表财政部、并以我个人的名义，热烈祝贺中长期财政政策国际研讨会的召开。借此机会，谨向到会的中外专家和学者表示由衷的敬意，感谢你们出席这次国际研讨会。

大家知道，八十年代以来，中国政府执行改革开放政策，给中国的政治、经济和社会生活带来了新的生机和活力，极大地调动了中国人民的积极性和创造性，促使中国的经济建设和各项社会事业都得到迅速发展。现在，我们已经实现了中国共产党第十二次全国代表大会提出的关于我国经济、社会发展的第一步战略目标，顺利地完成了第七个五年计划，并进入第八个五年计划。前不久举行的第七届全国人民代表大会第四次会议，讨论通过了《国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要》，中国人民正按照这一纲要为实现本世纪末国民生产总值翻两番，人民生活达到小康水平的第二步战略目标而奋斗。与十多年前相比，中国的经济实力已有了很大提高，人民生活也得到了较大改善，中国经济与世界经济的联系大大增强了。

中国10多年来的改革与建设，引起了国际社会的极大关注，得到了许多外国朋友和专家、学者的热心帮助。在这中间，世界银行及其专家们对于中国的经济发展与经济体制改革给予了很大支持。我们关于“中国中长期财政政策”的课题研究和此次在深圳举行的关于中长期财政政策的国际研讨会，就是由世界银行的特别信贷资金支持的。借此机会，我要向世界银行表示感谢，并向在座的各位外国专家以及一切对于中国人民的改革和建设事业给予关心和帮助的人们表示感谢。

中国正处于一个新的历史发展时期，建设任务的繁重、经济改革中新旧体制转换的复杂性和对外开放的新形势，都使我们的宏观经济管理和财政政策选择增加了难度。近几年来，我们取得国民经济高速发展成就的同时，也曾一度出现了经济过热和明显的通货膨胀；在国家经济实力大大增强的同时，国家财政也遇到了一些不可低估的困难。其突出表现是财政收支连年赤字，而增收节支的努力，又受到了国民经济结构不尽合理、企业经济效益状况不佳等宏观、微观条件的制约。很显然，由于财政对于经济发展具有能动影响作用，深入探讨在“八五”和九十年代中国应当采取什么样的财政政策，对于我们克服前进中出现的困难和问题，进一步繁荣经济和推进现代化进程，具有重要的意义。世界上其他国家在中长期财政政策方面、以及相关的金融货币政策和产业政策等方面的经验，很值得我们结合中国的具体情况加以借鉴。今天，有这么多富有理论和实践经验的中外专家来参加这次研讨会，正是我们使中长期财政政策研究得到深入的极好机会。我相信，各位从本国和国际经验出发提出的各种见解和分析，以及根据经济理论从不同角度作出的考察，对于中国的财经政策选择和宏观经济管理的改进，将是十分有益的。

祝会议取得圆满成功。谢谢大家！

中长期财政政策国际研讨会主题报告

财政部财政科学研究所所长 宁学平

尊敬的各位专家、学者、来宾和朋友们：

刚才项怀诚副部长的讲话，为我们开好这次中长期财政政策国际研讨会指明了方向。

这次研讨会，我们邀请了国际上一些知名的专家到会，包括美国国家经济研究局主任杰夫瑞·卡里纳先生、加拿大财政部政策局执行局长布莱安·蒂夫里斯先生、加拿大卡尔莱顿大学斯坦利·温耐尔教授、澳大利亚国立大学社科院联邦研究中心副主任布瑞恩·加里根先生、澳大利亚财政部政策局官员约翰·康贝先生和瑞典财政部经济局官员斯旺·奥森先生。他们将在会上作专题发言。同时，我们还邀请了国内财经界一些著名的专家、学者到会，将同外国专家、学者作学术交流。这次研讨会虽然时间不长，但我相信，通过我们的交流和探讨，一定会使中长期财政政策问题的研究深入一步，并无疑会对中国中长期财政政策的制定提供有益的建议。在这里，请允许我代表财政部财政科学研究所，并以我个人的名义，向中外专家光临这次会议表示热烈的欢迎和由衷的感谢！另外，我们还要向对我们的研究课题和此次研讨会给予大力支持和资助的世界银行致以诚挚的谢意！

财政政策是政府进行宏观经济管理的重要手段，在社会经济生活中发挥着重要作用。在中国，由于国营经济和公共部门的庞

大，财政的地位和作用问题十分突出。随着中国经济体制改革的深化，市场调节的作用越来越大，政府对国民经济的管理正逐步由以行政手段直接控制为主向直接调控和间接调控相结合的管理模式转换，财政调控在国民经济管理中的作用越来越重要。能否正确地运用财政政策和财政手段，对国民经济的发展影响很大。10多年来，适应经济发展和经济改革的需要，我国的财经理论有了多方面的发展，财经政策做了很大调整，进行了多项财政改革，它对于促进经济、社会发展和经济体制改革，改善人民生活 and 保证社会稳定都发挥了很好的作用。但由于理论准备不足，缺乏经验，在经济工作中也存在着一些问题。虽然经济高速增长，但同时出现了通货膨胀，在生产发展的同时，国营企业的亏损扩大，经济效益下降；在国民财富增长的同时，国家财政面临很大困难，负担沉重。为了克服当前国民经济中存在的一些困难，进一步深化改革，需要我们认真总结10多年来改革与经济发展的经验教训，并借鉴国际经验，根据我国国民经济总体发展战略的需要和经济体制改革方向的要求，制订正确的中长期财政政策。这就是我们召开这次国际研讨会的目的。

为了使会议的讨论相对集中一些，现在将我想到的几个比较重要的问题提出来，作为与各位专家、学者共同研究探讨的一个思路。

一、关于中长期财政政策和宏观经济政策的理论问题。

中长期财政政策的选择、制定和实施，脱离不开宏观经济调节与管理的基本理论和分析方法的指导。所以，我们对于相关的宏观经济理论和财政理论的研究必须予以充分的重视。比如，关于社会总需求与总供给之间应保持平衡的理论分析，关于财政收支平衡的必要性和财政赤字控制问题的理论研究，关于财政政策

体系所包含的主要内容的划分与归纳；关于财政政策在国家实施产业政策中的作用的認識；关于财政政策与金融、货币政策的配合协调，等等，都有必要结合基础理论研究作进一步的探讨。

二、关于中长期财政政策目标选择及其实施。

世界上许多国家都十分重视宏观经济管理并把财政政策作为宏观管理的主要手段之一，在这方面积累了不少经验。我们很有必要了解其他国家在中长期财政政策的目标选择、制定程序、政策重心的演变、执行中的问题与政策的调整修正等方面的情况，以及他们关于政策实施效果和经验的总结，以便结合中国特定发展阶段上的具体情况，对别国的经验加以借鉴，来改进中国的财政政策。

三、关于财政收入政策。

在财政收入的总量方面，中国从八十年代起，财政收入占国民收入的比重，一直是下降趋势，目前只占20%左右，这与我国财政承担的职能相比，并对照世界上大多数国家的统计资料，看来是偏低的。中国财政收支的连年赤字，与此有直接的联系。所以，我们有必要进一步了解其他国家是如何掌握财政收入总量政策和调节控制财政收入占国民收入（或占国民生产总值）比重的，以便借鉴国际经验，结合中国的具体情况，来探讨提高这一比重的具体途径。

在财政收入结构方面，首先，中国自改革以来，税收占财政总收入的比重已逐步提高到90%以上。为更好地发挥税收筹集财政收入和调节国民经济的作用，很有必要进一步完善税制，改进税收政策，包括税种的合理设置与搭配，税负合理界限的确定和

调整，税收减免、优惠政策正确制定与实施，等等。其次，中国国债的规模在近10年间不断扩展，与此相关的一系列政策问题，如适度债务规模的确定与控制，国债种类的多样化，债券发行与流通方面的改进，对于偿债高峰的处置，等等，都很值得深入探讨。再有，中国国营企业是国民经济的骨干力量，也一向是国家财源的主体。改革以来，国营企业管理体制经历了一系列变化，在把企业的利润上交改为征收所得税之后，又推行了承包经营责任制（实行各种形式的收入包干上交），但我们感觉目前国家与企业的分配关系仍然没有很好地理顺。如何配合深化改革来改进国营企业管理体制和收入分配制度，是中长期财政政策不可回避的一个问题。在上述这些方面，国际经验将对我们提供有益的借鉴。

四、关于财政支出政策。

中国的财政支出，除与其他国家一样首先要保证国家机器的正常运转和提供基础设施、公共工程资金之外，还承担着调整与优化产业结构、支持国家重点建设的任务。作为一个公有制为主体的社会主义国家和一个发展中的大国，财政承担适当的生产建设职能是必要的，但如何确定国家应承担的建设项目的范围，如何提高这类建设资金的使用效益，涉及一系列政策问题和 管理 问题。八十年代我们对此作了不少探索，取得了一定成绩，但也还存在一些问题，很值得作更深入的研究。此外，中国财政的补贴支出近些年迅速上升，已成为十分沉重的负担，也是导致财政困难的一个重要因素，这就要求我们认真考虑财政补贴支出和福利性支出方面的政策改进问题。因此，我们也希望借鉴其他国家财政支出政策方面的经验。

五、关于中央与地方关系的中长期财政政策。

大家知道，中国是一个幅员辽阔、而且区域经济发展不平衡的特点十分突出的国家。在财政政策方面如何体现充分发挥中央、地方两个积极性的原则，处理好各地区发展的相互协调、相互促进的关系，是我们长期探讨的一个比较复杂的课题。世界上不少国家在处理中央、地方关系方面也作了大量的研究并积累了许多宝贵经验，中国很有必要在这一方面加强与国外的学术交流。

总之，在中长期财政政策方面值得探讨的问题很多。我们衷心地希望与会的各位专家学者各抒己见，畅所欲言，提供最新的研究成果。我们相信，大家从不同角度对中长期财政政策提出的各种见解和建议，对于中国宏观经济管理与财政政策体系的改进与完善，是十分有益的。

对于这次研讨会，财政部领导十分重视和支持，并得到了国家有关部门和财经界、新闻界的重视和支持，还有我们的东道主广东省财政厅、深圳市人民政府和市财政局，以及税务局、建设银行、工商银行为我们作了很好的安排。我代表财政部财政科学研究所和与会的人员，对他们表示衷心感谢！

最后，预祝研讨会取得圆满成功！并祝各位专家学者身体健康、精神愉快。

谢谢大家。

中长期财政政策国际研讨会闭幕词

许 毅

各位专家、学者、女士们、先生们、朋友们：

中长期财政政策国际研讨会自6月26日开幕以来，经过各位的努力与合作，会议已经取得了令人满意的成果。我代表财政部，并以我个人的名义，感谢各位为研讨会的成功举行所做出的贡献！

项怀诚先生的开幕词和宁学平先生的讲话，确立了这次会议所要讨论的中心议题。中外学者共济一堂，相互交流，各抒己见。美国国家经济研究局的杰夫瑞·卡里纳先生、加拿大财政部的布莱安·蒂夫里斯先生、加拿大卡尔莱顿大学的斯坦利·温耐尔教授、澳大利亚国立大学联邦研究中心的瑞恩·加里根先生、澳大利亚财政部的约翰·康贝先生和瑞典财政部的斯旺·奥森先生分别就本国财政政策的有关问题做了专题演讲，并与中国的专家学者交换了意见。经过五天紧张而热烈的研讨，大家对彼此的国情和中长期财政政策的目标、内容、运用效果等问题加深了理解和认识，提出了许多值得重视的观点和建议。我以为有以下几点：

一、关于中长期财政政策目标

大家认为，确立正确的政策目标是制定中长期财政政策的前提。财政政策作为宏观经济管理的主要手段之一，其政策目标是

与社会经济目标紧密联系在一起。由于各国社会经济发展所面临的问题不同，财政目标的选择也各有差异。但在促进经济的稳定与增长、优化资源配置、压缩赤字、控制通货膨胀、解决失业、均衡收入、平衡国际收支等方面有着许多共同点。就中国而言，协调好经济的稳定与发展，理顺各项分配关系，改善财政状况，控制通货膨胀，应是今后5—10年内财政政策的主要目标。提高国家的经济实力，改善人民生活，实现“八五”计划和十年规划所确定的第二步战略目标，就是我们的总目标。

二、关于物价上涨与通货膨胀

通货膨胀的本质是货币贬值，因而通常反映为物价的上涨。在西方，物价指数同通货膨胀指数是接近的，或是一致的。但中国实行的是有计划的商品经济，有时调整价格结构虽然也带来物价总水平的上升，但它与工资政策或居民收入是同步调整的，所以有些价格结构的调整会影响财政分配，但不引起人民实际生活水平的下降。它与通货膨胀的性质不同，这是应该加以区别的。

三、关于财政赤字与信用膨胀

美国的卡里纳先生介绍了美国用借债来弥补赤字，因而虽然赤字巨大却没有引起严重通货膨胀的情况。但大多数中外专家认为，只要一个国家持续出现财政赤字，就难免引发通货膨胀，只是形式不同。一种是迫使货币当局超量发行货币，直接发生通货膨胀；另一种是因大量借债而出现“排挤效应”，间接引发通货膨胀。美国的情况在于它条件的特殊性。而这种特殊条件，当今世界各国是不具备的，我们中国也不具备。有的专家还认为，赤字是引起通货膨胀的一个原因，但不是唯一的原因，信用膨胀也是一个重要原因。通货膨胀不仅反映在现金的超量发行上，更重要的是

派生性存款引起信用膨胀,这是信贷失衡的重要内容。总之,财政赤字的政策选择决不是一条坦途,财政政策的基点必须放在中长期的平衡上,这已为许多国家的经验和中国的历史实践所证实。

四、关于中央与地方的财政关系

区域经济发展不平衡是个世界性的普遍现象。加拿大和澳大利亚的专家着重介绍了他们国内这方面的情况和采取的措施,对大家不无启发。我们认为,区域经济发展不平衡,是由历史的、政治的、经济的等多种因素综合作用而形成的,各国各地之间很难直接对比。由此而带来的中央与地方的财政关系的模式也不可能是统一的,固定不变的。但基本原则还是可以找到共同点的,这就是既保持地方的积极性和效率,又保持国家的协调和统一。就中国而言,目前中央与地方财政关系面临的主要问题是财力分散过多,使得资源难以更合理更有效地配置。这次会上外国专家介绍的经验为我们提供了不少可借鉴之处,有助于我们进一步理顺中央与地方的财政关系。

五、关于社会福利与社会保障

实践证明,为了保证社会经济的稳定与增长,社会福利、社会保障制度的建立是完全必要的,而且日益成为财政政策的重要内容。但从瑞典、加拿大等国专家的介绍来看,社会保障制度范围过宽,标准过高,是会带来负作用的。如何确定社会保障的合理范围和数量界限,如何减少社会成本,提高社会效率,避免负效应,仍是各国的财政部门迫切需要解决的问题。中国的社会保障体系正在建立完善之中,我们希望能继续加强同中外专家的交流。

六、关于财政政策与货币政策

由于各国国情不同,各国财政政策与货币政策的侧重点和配