

► 财经政策生态论丛

财政货币政策研究

CAIZHENG HUOBI ZHENGCE YANJIU

梁云凤 戴琼 / 等著

中国财经出版传媒集团

 中国财政经济出版社

► 财经政策生态论丛

财政货币政策研究

CAIZHENG HUOBI ZHENGCE YANJIU

梁云凤 戴琼 / 等著

中国财经出版传媒集团

 中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政货币政策研究 / 梁云凤等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2017. 7

(财经政策生态论丛)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7530 - 7

I. ①财… II. ①梁… III. ①财政政策 - 研究 - 中国 ②货币政策 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 0②F822. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 139751 号

责任编辑: 杨 骁 樊清玉

责任校对: 李 丽

封面设计: 王 颖

版式设计: 录文通

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406

天猫网店: 中国财政经济出版社旗舰店

网址: <https://zgczjjcbs.tmall.com>

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

710 × 1000 毫米 16 开 16.75 印张 328 000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 68.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7530 - 7

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190414 QQ: 447268889



前言

qian yan



财政货币政策是重要的宏观经济政策，是政府的两大宏观调控手段，是需要持续研究的大课题。

本书研究着眼长远，立足现实，在对宏观经济形势进行分析的前提下，针对经济社会发展目标和全面深化改革的要求，结合创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，对财政货币政策进行了深入研究。通过研究，以期为党中央国务院的经济决策提供具有参考价值的政策建议，为我国经济社会发展服务。

通过对我国改革开放以来的财政货币政策的梳理和分析，发现财政货币政策与经济发展形势的适应性不强，财政、货币与发展（规划）政策的协调性不够，财政货币政策引导经济社会发展的优化转型作用不足。通过研究，本书认为，财政货币政策要更好地发挥宏观调控作用，应与经济发展形势相适应，应加强政策的协调配合，应适时创新政策工具并正确选择政策的着力点。

本书的逻辑思路由三大部分构成。第一部分是背景分析及总体思路研究，对不同时期的财政货币政策出台的经济背景、政策逻辑、着力点及运行效果进行研判，重点评估政策效果并发掘深层次原因。内容包括第一章财政货币政策研究导论，第二章财政货币政策与发展政策的协调配合问题。第二部分是财政金融领域的重点问题研究，结合当前经济形势分析，确定重点研究了财政债务问题、财政资金的使用效率问题、税制结构及改革问题、货币政策转型问题、资金流入实体经济问题、人民币国际化问题等，内容包括第三章财政债务问题，第四章财政资金的杠杆效应问题，第五章税制改革问题，第六章新形势下中国货币政策转型分析，第七章促进资金流入实体经济研究，第八章缓释不良资产风险的创新性金融手段探索，第九章人民币国际化问题研究，第十章建设中国特色普惠金融体系。第三部分是政策实施及协调问题研究，内容包括第十一章财政货币政策的着力点，第十二章全球财政货币政策协调。

在对财政货币政策研究的过程中，提出了以下具有新意的观点和

建议：

第一，财政货币政策与经济发展形势相适应。不同的经济发展阶段，具有不同的政策需求，不能单独就政策论政策，政策的研究、制定和实施应该嵌入经济发展阶段，适应经济发展形势，没有最好的财政货币政策，只有与经济发展形势相适应的财政货币政策才能起到更好的宏观调控引导作用。

第二，财政、货币与发展政策应协同发力。在发展政策引导下，财政、货币政策围绕宏观调控目标协同运作，才能提高调控的预见性、针对性和有效性。三大政策协同发力，既能有效克服财政货币政策工具单一的缺点，又能避免两大宏观调控部门配合不一、相互越位，从而实现熨平波动、优化结构、稳定发展的目标。

第三，提高宏观调控水平、促进经济行稳致远的关键是创新宏观调控政策工具，并进行相机调控、精准调控。比如，专项建设基金，就是宏观调控政策工具创新的经典。

本书由肖鹏（第一章）、刘西友（第二章）、孙亦军（第三章）、戴琮（第四章）、巴海鹰（第五章）、郭迎锋（第六章）、孙晓涛（第七章）、高瑞东（第八章）、徐长春（第九章）、崔长彬（第十章）、綦鲁明（第十一章）、梁云凤、胡一鸣（第十二章）撰写。全书由梁云凤负责统稿。

目 录

mu lu



第一章 财政货币政策研究导论	(1)
一、财政货币政策研究的背景意义	(1)
二、相关理论综述	(4)
三、1978 年以来财政货币政策梳理	(14)
第二章 财政货币政策与发展政策的协调配合	(31)
一、财政政策、货币政策与发展政策三者的关系	(31)
二、财政货币政策、发展政策协调配合的实践历程	(38)
三、当前财政货币政策、发展政策协调配合中的几个突出问题	(48)
四、财政政策、货币政策与发展政策协调配合的国际经验教训	(50)
五、完善财政货币政策、发展政策协调配合机制的建议	(53)
第三章 财政债务问题	(58)
一、传统债务理论面对经济现实的无力与迷茫	(58)
二、我国政府债务总体情况判断	(59)
三、考察我国债务问题不应忽视的几个重要因素	(63)
四、地方债问题	(65)
第四章 财政资金的杠杆效应问题研究	(80)
一、“高杠杆和泡沫化”是当前中国经济风险的主要特征	(80)
二、扩大财政资金的杠杆效应是实施积极财政政策的重要手段	(91)
第五章 税制改革——以供给侧结构性改革的视角	(99)
一、从供给侧结构性改革来看税制改革	(99)
二、税制优化	(103)
三、BEPS 改革	(116)

第六章 新形势下中国货币政策转型分析	(120)
一、我国货币政策转型外部环境及内部要素分析	(120)
二、货币政策转型的国际比较及制度变迁	(128)
三、我国货币政策转型的现实条件和阶段特征	(133)
四、我国货币政策转型路径建议	(141)
第七章 促进资金流入实体经济研究	(147)
一、当前企业融资情况	(147)
二、企业融资领域存在的问题	(149)
三、当前金融体系发展情况	(154)
四、金融体系膨胀的原因分析与存在问题	(156)
五、政策建议	(158)
第八章 缓释不良资产风险的创新性金融手段探索	(162)
一、宏观经济环境与不良资产走势分析	(162)
二、我国不良资产市场的环境分析	(163)
三、探索不良资产的资产证券化处置方式	(166)
四、引入救援性融资模式化解不良资产风险	(171)
五、总结	(178)
第九章 人民币国际化问题研究	(180)
一、人民币国际化的现状	(180)
二、美元币值变化的阶段性趋势	(192)
三、防止美元“剪羊毛”的对策	(202)
第十章 建设中国特色普惠金融体系	(207)
一、小微经济体融资难问题呼唤普惠金融体系	(207)
二、中国特色普惠金融体系的总体框架	(214)
第十一章 财政货币政策的着力点	(219)
一、当前我国经济形势分析及走势预测	(219)
二、财政货币政策的着力点	(224)
三、财政货币政策的效果预估	(233)

第十二章 全球财政货币政策协调	(236)
一、全球主要经济体经济形势分析	(236)
二、全球主要经济体货币政策分析	(239)
三、全球主要经济体财政政策分析	(243)
四、未来全球经济面临的主要风险	(248)
五、全球财政货币政策协调	(249)
参考文献	(259)

财政货币政策研究导论

一、财政货币政策研究的背景意义

(一) 中国经济发展步入“新常态”阶段，对财政货币政策的定位与协调提出了新挑战

2008 年全球经济危机的大爆发宣告了世界经济步入“大调整”与“大过渡”的时期。这种时代大背景与中国阶段性因素的叠加决定了中国经济进入增速阶段性回落的“新常态”时期，并呈现出与周期性调整不一样的新现象和新规律。2014 年 5 月，习近平在河南考察时首次提出中国经济“新常态”的概念。2014 年 11 月 9 日，习近平在 APEC 工商领导人峰会开幕式主旨演讲中，首次对中国经济新常态进行了全面阐述和解读。在演讲中，习近平指出了“新常态”下中国经济三个不同于过去 30 年的特征：一是从高速增长转为中高速增长；二是经济结构不断优化升级，第三产业逐步成为主体；三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。所谓“新常态”，不单单是指中国在新的发展阶段所呈现出来的若干经济指标特征，更是指在新阶段下所面临的新机遇、新条件、新问题等一系列新经济现实所组成的特征体系，且这一特征体系在未来较长时期的经济发展中将稳定存在。

“经济新常态”的主要特点是：

一是经济增长速度——从高速增长转为中高速增长。年均经济增长速度放缓，与中国改革开放的前 32 年年均增长 9.4% 的高速增长阶段相比较，年均增长速度大概回落 2~3 个百分点，仍将保持在 7%~8% 的中高速。但与世界其他国家或全球经济增长速度相比，这一增长速度仍处于领跑状态。

二是经济结构调整——经济结构不断优化升级。吃资源饭、环境饭、子孙饭的旧发展方式正在让位于以转型升级、生产率提高、创新驱动为主要内容的科学、可持续、包容性发展。中国经过前一个阶段的高速发展，资源、环境、社会保障问题的制约日趋严重，吃资源饭、环境饭、子孙饭的旧发展方式已经到了难以为继的地

步。一是资源消耗大，资源约束日紧。2013年，中国GDP占世界的比重为12.3%，但能源消费总量占20%，粗钢占44%，水泥占57%。二是社会保障体系建设滞后。虽然社会保障体系的覆盖面已经普及城乡，但保障水平偏低且区域、城乡不平衡，保障体系分割严重，距“兜住底、易流动”等要求还有较大差距。三是环境污染严重。中国现有近3亿农村人口喝不上安全饮用水，近6000万城镇人口饮用水水源水质不合格。土壤污染面积大，重金属、持久性有机物污染较重。四是生态系统退化。中国近80%以上的草原出现退化，水土流失面积占国土总面积的37%，生物多样性锐减，生态系统缓解各种自然灾害的能力减弱。五是温室气体排放总量大、增速快，已成为世界第一大排放大国。六是社会保障体系建设滞后。总之，在中国经济新常态下，经济发展方式的转变已经被迫展开，告别不顾资源短缺、破坏性开采的粗放型发展，忽视环境保护的污染型发展，透支人口红利、社会保障体系建设滞后的透支型发展，正在逐步转入遵循经济规律的科学发展，遵循自然规律的可持续发展，遵循社会规律的包容性发展。发展的主要动力正在逐步转向依靠经济结构转型升级、生产率提升和技术创新。

三是经济发展驱动力——从要素驱动、投资驱动转向服务业发展及创新驱动。经济增长结构发生明显变化。生产结构中的农业和制造业比重明显下降，服务业比重明显上升，服务业取代工业成为经济增长的主要动力。2013年，中国第三产业（服务业）增加值占GDP比重达46.1%，首次超过第二产业；2014年前三个季度，这一比例继续上升到46.7%。需求结构中的投资率明显下降，消费率明显上升，消费成为需求增长的主力；2012年，消费对经济增长贡献率自2006年以来首次超过投资。内需与外需结构发生变化，内需占比增加。

（二）供给侧结构性改革，给财政货币政策提出了新要求

面对中国经济当下的困局，仅从需求侧着手已经很难有所突破，供给侧与需求侧双侧入手改革，增加有效供给的中长期宏观调控，才是结构性改革。中国供需关系正面临着不可忽视的结构性失衡。供给侧结构性改革，就是从提高供给质量出发，用改革的办法推进结构调整，矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，更好满足广大人民群众的需要，促进经济社会持续健康发展。

在2016年1月26日召开的中央财经领导小组第十二次会议上，习近平总书记强调，供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平，落实好以人民为中心的发展思想。要在适度扩大总需求的同时，去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，从生产领域加强优质供给，减少无效供给，扩大有效供给，提高供给结构适应性和灵活性，提高全要素生产率，使供给体系更好地适应需求结构的变化。

中国当前面临着许多问题。钢铁、煤炭、水泥、玻璃、石油、石化、铁矿石、

有色金属等几大行业，亏损面已经达到 80%，产业的利润下降幅度最大，产能过剩严重。由于产能过剩的企业占据着大量人力、资金、土地资源，使得生产以及运营成本居高不下，制约了新经济的发展。因此，势必要建立有效的过剩产能退出机制。中国供需关系正面临着不可忽视的结构性失衡。“供需错位”已成为阻挡中国经济持续增长的最大障碍：一方面，过剩产能已成为制约中国经济转型的包袱。另一方面，中国的供给体系，总体上是中低端产品过剩，高端产品供给不足。因此，强调供给侧结构性改革，就是要从生产、供给端入手，调整供给结构，为真正启动内需，打造经济发展新动力寻求路径。

（三）全球经济一体化和波动，给国际财政货币政策协调提出了新问题

2015 年初至今，全球经济体经济分化日益明显，美欧等发达经济体温和复苏，日本停滞不前，而大部分新兴市场国家则面临较为严峻的经济下行压力。2015 年 12 月，美联储启动货币政策正常化。美国原油禁令解除意味着全球原油供给量增加，国际油价下跌趋势依旧，这对全球油气产业发展、特别是以石油经济为主的国家必将造成巨大冲击。同时，随着美元加息意味着美国融资成本上升，各国银行将加大资金支持迎接挑战；加之世界其他主要经济体依然实施宽松的货币政策，美元将继续走强，美国企业负担加重，进一步打压美国出口。如果全球资本回流美国，全球金融风险也将上升。

但主要发达国家面临的经济复苏基础不牢固。日本面临日元贬值对巨额债务可持续性造成的影响；英国的风险在于实体经济空心化和经济复苏过度依赖资产价格的上涨；法国面临复苏基础薄弱、结构性改革不足问题；德国面临外需不足和希腊债务冲击的风险。而发达国家经济复苏基础不牢固，将主要影响全球市场需求，尤其是中国，进而拖累中国的出口复苏。

新兴市场国家面临的滞胀和资本流出风险。目前巴西经济基础脆弱，预计紧缩的货币政策将长期存在，高利率水平将大大限制其消费和投资，资本流出压力不断增大；俄罗斯经济增长高度依赖能源出口，容易受到外部冲击，制造业有进一步走弱的趋势，经济负增长的局面短期内难以改变；印度仍面临基础设施落后、政府偿债能力不强等问题；南非电力短缺问题将长期存在，交通、通信等基础设施的落后和制造业的萎缩将长期制约其经济发展。在美联储加息预期下，巴西、南非等经济基础较为脆弱的新兴经济体更易受到国际资本流动冲击，应警惕陷入衰退危机的新兴经济体通过贸易渠道传导至国内的经济风险。

（四）人民币国际化进程加快（加入 SDR），也给财政货币政策定位与协调提出了挑战

2015 年 11 月 30 日，国际货币基金组织（IMF）主席拉加德宣布将人民币纳入 IMF 特别提款权（SDR）货币篮子，决议将于 2016 年 10 月 1 日生效。SDR 篮子的最

新权重为美元 41.73%，欧元 30.93%，人民币 10.92%，日元 8.33%，英镑 8.09%。

人民币“入篮”成功的信号意义重大，表明中国的大国地位被国际社会所认可，它有这以下几个方面的积极影响。一是提升人民币储备货币地位；二是有利于增强市场对人民币的信心，推动人民币国际化，而在这一方面最利好的板块就是人民币跨境结算银行、国际商务和物流公司；三是全球投资人对人民币资产配置将大幅上升；四是人民币加入 SDR 意味着人民币国际化取得了重大进展，随着“对外战略”的逐步实施，经济上稳增长、保就业、促转型都将获得更大的回旋余地和新的动力；五是中国的金融市场将因此变得更加开放，中国的资产价格将逐步跟国际接轨，资产泡沫问题将逐步得到解决。人民币纳入国际货币基金组织（IMF）特别提款权（SDR）货币篮子，对于中国财政政策、货币政策的协调理念、协调工具、协调手段等，均需放在全球化背景下来统盘考虑，也需要进一步加强全球化背景下财政政策、货币政策的定位与协调配合研究。

（五）中国构建大国财政的发展理念，对于全球化背景下中国财政政策的定位提出了新目标

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》把财政定位为国家治理的基础，这意味着财政的职能已经突破了原有的经济学框架，而是上升到国家的长治久安。理解大国财政的概念，最直接的例子是美国。在其政治、经济、社会层面中，美国财政部在许多问题上都起到了主导作用。

大国财政绝不仅限于收支问题。从国内考虑，政府职能的正常发挥和有效履行，财政是基础；同样，从国际考虑，大国责任在国际上的担当，也是以财政为基础的。要让大国财政真正发挥作用，涉及对当前制度的改革。大国财政战略提出之后，要考虑的就是如何实施：如何将财政资源在全球范围内进行有效配置，为中国公民提供更多、更好、更及时的公共服务；如何加强国与国的联系、促进区域经济一体化。在这些事情中，有一些是现在才开始筹划的；还有一些事情从前是各个部门孤立地分别去做的，而如今需要我们将分散的力量整合起来，整体谋划，各部门共同行动。政府预算、国债等财政政策工具属于一国主权范围内的宏观调控工具，大国财政理论的提出，势必对中国财政政策的调控方式、调控机制等提出较大的挑战。

二、相关理论综述

（一）基本概念界定

1. 财政政策

财政政策是指国家根据一定时期政治、经济、社会发展的任务而规定的财政工

作的指导原则,通过财政支出与税收政策的变动来影响和调节总需求进而影响就业和国民收入的政策。

财政政策工具主要包括:第一,政府支出。政府支出是指整个国家中各级政府支出的总和,由具体的支出项目构成,主要可以分为政府购买和政府转移支付两类。政府购买是指政府对商品和劳务的购买,如购买军需品、政府雇员报酬、公共项目工程所需的支出等都属于政府购买。政府购买支出是决定国民收入大小的主要因素之一,其规模直接关系到社会总需求的增减。购买支出对整个社会总支出水平具有十分重要的调节作用。政府转移支付是指政府在社会福利保险、贫困救济和补助等方面的支出。转移支付不能算作国民收入的组成部分,它所做的仅仅是通过政府将收入在不同社会成员之间进行转移和重新分配。第二,政府收入。税收是政府收入中最主要的部分,它是国家为了实现其职能按照法律预先规定的标准,强制地、无偿地取得财政收入的一种手段。与政府购买支出、转移支付一样,税收同样具有乘数效应,即税收的变动对国民收入的变动具有倍增作用。当政府税收不足以弥补政府支出时,就会发行公债,使公债成为政府财政收入的又一组成部分。公债是政府对公众的债务,或公众对政府的债权。它不同于税收,是政府运用信用形式筹集财政资金的特殊形式,包括中央政府的债务和地方政府的债务。

根据财政政策调节经济周期的作用来划分将财政政策分为自动稳定财政政策和相机抉择财政政策。

自动稳定的财政政策,是指财政制度本身存在一种内在的、不需要政府采取其他干预行为就可以随着经济社会的发展,自动调节经济的运行机制。这种机制也被称为财政自动稳定器。主要表现在两方面:一方面,是累进所得税的自动稳定作用。在经济萧条时,个人和企业利润降低,符合纳税条件的个人和企业数量减少,因而税基相对缩小,使用的累进税率相对下降,税收自动减少。因税收的减少幅度大于个人收入和企业利润的下降幅度,税收便会产生一种推力,防止个人消费和企业投资的过度下降,从而起到反经济衰退的作用。在经济过热时期,其作用机理正好相反。另一方面,是政府福利支出的自动稳定作用。如果经济出现衰退,符合领取失业救济和各种福利标准的人数增加,失业救济和各种福利的发放趋于自动增加,从而有利于抑制消费支出的持续下降,防止经济的进一步衰退。在经济繁荣时期,其作用机理正好相反。

相机抉择的财政政策,是指政府根据一定时期的经济社会状况,主动灵活选择不同类型的反经济周期的财政政策工具,干预经济运行行为,实现财政政策目标。在20世纪30年代的世界经济危机中,美国实施的罗斯福-霍普金斯计划(1929~1933)、日本实施的时局匡救政策(1932年)等,都是相机抉择的财政政策的范例。相机抉择财政政策具体包括汲水政策和补偿政策。汲水政策是指经济萧条时期进行公共投资,以增加社会有效需求,使经济恢复活力的政策。汲水政策有四个特点:

第一，它是以市场经济所具有的自发机制为前提，是一种诱导经济恢复的政策；第二，它以扩大公共投资规模为手段，启动和活跃社会投资；第三，财政投资规模具有有限性，即只要社会投资恢复活力，经济实现自主增长，政府就不再投资或缩小投资规模。补偿政策是指政府有意识地从当时经济状况反方向上调节经济景气变动的财政政策，以实现稳定经济波动的目的。在经济萧条时期，为缓解通货紧缩影响，政府通过增加支出，减少收入政策来增加投资和消费需求，增加社会有效需求，刺激经济增长；反之，经济繁荣时期，为抑制通货膨胀，政府通过财政增加收入、减少支出等政策来抑制和减少社会过剩需求，稳定经济波动。

2. 货币政策

货币政策是指中央银行为实现既定的目标，运用各种工具调节货币供应量来调节市场利率，通过市场利率的变化来影响民间的资本投资，影响总需求来影响宏观经济运行的各种政策措施，包括信贷政策、利率政策和外汇政策。

货币政策的三大工具为法定准备金率，公开市场业务和贴现政策。货币政策的政策手段主要有：控制货币发行、控制和调节对政府的贷款、推行公开市场业务、改变存款准备金率、调整再贴现率、选择性信用管制和直接信用管制。

根据对总产出的影响，可把货币政策分为扩张性货币政策（积极货币政策）和紧缩性货币政策（稳健货币政策）。在经济萧条时，中央银行采取措施降低利率，由此引起货币供给增加，刺激投资和净出口，增加总需求，称为扩张性货币政策。反之，经济过热、通货膨胀率太高时，中央银行采取一系列措施减少货币供给，以提高利率、抑制投资和消费，使总产出减少或放慢增长速度，使物价水平控制在合理水平，称为紧缩性货币政策。

货币政策是涉及经济全局的宏观政策，与财政政策、投资政策、分配政策和外资政策等关系十分密切，必须实施综合配套措施才能保持币值稳定。

3. 财政政策与货币政策协调配合的必要性

在现阶段的中国，财政政策与货币政策是国家从宏观上统筹资金分配、维持经济稳定的两条不同的渠道，两者虽然都能对社会的总需求与总供给进行调节，但两者对消费需求与投资需求的作用机理又是不同的，而且这种作用是不可相互替代的。因此，财政政策与货币政策的协调配合就显得尤为重要。具体可以从以下几方面来看两者的不同作用。

（1）两者的作用机制不同。财政政策是国家集中财政资金用于社会公共需要的具体措施，在国民收入的分配过程中，一直居于主导地位。财政政策通过收入政策和支出政策两方面来影响社会总需求的总量和结构，从而在一次分配和再分配过程中都扮演了重要的角色。在一次分配时更加注重效率，在二次分配时更加注重公平。例如：在实行扩张性财政政策时，国家增加投资或减少税收，使民间的消费需求和投资需求增加，反之亦然。相比之下，货币政策更多的是作用于基础货币上，是一

种基于国民收入分配和财政再分配上的一种再分配。信贷资金是以有偿的方式来集中和使用的,主要是在资金盈余部门和资金短缺部门之间进行供给和需求的调剂,从而达到共赢的局面,其实质就是通过对信贷规模伸缩的影响来调节市场上的消费需求与投资需求的。例如,当社会消费需求与投资需求过旺时,中央银行会采取紧缩性货币政策。银行采取各种措施多吸收企业、单位和个人的存款,同时减少市场上信贷的规模,达到缩减社会货币供应量,给经济降温的目的。

(2) 两者的作用方向不同。财政政策和货币政策对经济的影响一般都是通过政策的实施,对社会总需求的总量和结构产生影响从而达到一定的政策目的。社会总需求包括消费需求和投资需求两个方面。

从消费需求的形成看,包括个人消费和社会消费两个方面。个人消费需求的形成受到财政政策结构和信贷规模两方面的影响。财政政策通过不断完善的税收政策来影响个人的可支配收入,从而对个人消费需求的形成产生直接的影响。相比而言,货币政策工具主要是由银行通过调整利率等手段来实现对工资基金的管理监督、对储蓄贷款的规模结构调整以及对现金投放的控制,从而在一定程度上间接地影响个人的消费需求。但是这种影响的力度不如财政政策那样大,效果较为和缓。相比于个人消费需求的形成方式,社会消费需求基本上是通过财政支出形成的。这就导致了财政政策的实施可以决定意义上地影响社会消费需求的规模和结构,效果明显。而中央银行的货币政策对此则显得力不从心,对社会消费需求的影响收效甚微。

从投资需求的形成看,财政政策主要是起着调整产业结构,促进国民经济结构合理化的作用,而货币政策的作用则体现在调整总量和产品结构上。这是由于我国的现行市场经济体制下,财政资金的来源是国家税收,使用财政资金进行投资时无需支付利息,其成本较低;而通过向银行借贷资金进行投资时需要支付一定的利息费用,使投资存在一定的成本,相对来说成本高。由此可以看出,通过使用财政资金扩大政府投资规模来刺激总需求比通过降低利率扩大银行借贷资金进行投资的成本要小很多,效果也要更加快速、明显、有效。因此,理论上应使用财政资金来进行固定资产投资,使用银行借贷资金进行流动性资金投资。

(3) 两者在膨胀和紧缩需求方面的作用不同。在国民经济日常运行中,供给和需求相平衡时的状态基本不存在,经济会出现供大于求和求大于供两种情况。从宏观层面上看,这主要是由于财政政策和货币政策对于扩张性政策和紧缩性政策的作用不同,以至于两种政策在行使其职能时分配不合理导致的。在这种情况下,货币政策起主导作用,相当于扩张性政策和紧缩性政策的总阀门,这是由于银行自身的“创造货币”能力所决定的。“创造货币”的能力不但决定了货币政策能够直接通过调整市场利率和信贷规模结构来达到刺激或收缩社会总需求的目的,还可以在一定程度上,促进甚至抵消财政政策对总需求的扩张或紧缩效应。

正是由于财政与银行在影响市场消费需求与投资需求的过程中有不同的作用机制,达到不同的政策效果,因此就要求财政政策与货币政策必须相互协调、配合运用。如果财政政策与货币政策各行其是,就必然会产生碰撞与摩擦,从而减弱宏观调控的效应和力度,甚至互相抵消掉各自的政策效果,从而难以实现预期的调控目标。

目前,我国已持续多年保持了经济的高速增长,现在正在经历财税体制改革、政府职能转变和国家经济转型等重大转变,财政可能会存在事多钱少的问题,政府减支是必然的趋势之一,就像李克强总理曾经说的:“能让民间办的让民间去办,能让社会办的让社会去办,好多事情政府应该放手让社会、让民间、让民营企业去办。放水养鱼让民间、让企业有更多的资金来促进发展,这样才是一个良性循环。”在这样一个政府职能转型的关键时期,如何通过体制改革来促进经济增长方式的转变,达到转变政府职能和中国经济转型的长久目标,就要求我们的财政政策和货币政策必须要通过最优组合来使多重政策协同发力,努力达到高质高效,最终实现政策目标。

(二) 凯恩斯需求管理理论

20世纪30年代,西方世界发生了一场前所未有的经济大危机,否定了亚当·斯密创立经济学以来的自由竞争时期经济秩序通过市场机制自动调节就能够自动达到和谐的结论,表明自由放任的市场,尽管在一定程度上可以解决社会收入公平和宏观经济稳定等问题,但随着市场经济的发展和规模的扩大,宏观经济波动的规模日益扩大,波动频率日益频繁,自由的市场经济所具有的天然缺陷所形成的危害也日益严重,如果任其发展,最后将只能是以市场经济制度的灭亡而告终,所有这些都给凯恩斯的主张提供了坚实的背景。凯恩斯在其1936年出版的《就业、货币与利息通论》中提出自由放任会导致有效需求不足,因此主张国家干预经济生活,运用财政政策扩大政府职能,即调节消费倾向和投资引诱职能。在凯恩斯之后,虽然有的国家某一时时期奉行的并不完全是凯恩斯主义的财政政策,但其政策也是基本上采用了凯恩斯主义的政府干预经济的内容。20世纪30年代至今的经济实践,证明了凯恩斯主义所主张的政府干预在一定程度上的有效性。它改变了财政政策的作用,将其提高到干预手段的显著地位。凯恩斯的《通论》彻底推翻了支持自由放任政策的旧经济理论,提出了新的理论,使政府的积极财政支出政策符合经济原则,以解决失业问题并克服经济的萧条。《通论》所开出的处方,被认为在救治西方社会病疾——失业、贫穷与不平等上,收到很大成效,战后西方资本主义国家在凯恩斯主义经济理论指导下,经历了长达数十年之久的高速经济增长,但因长期运用这种政策,结果又产生通货膨胀、资源浪费、国际通货危机等新的弊病。

产生于20世纪70年代、兴起于20世纪80年代的新凯恩斯主义,在20世纪90

年代有了突飞猛进的发展,新拓展的新凯恩斯主义形成了既不同于传统政府干预学派又不同于自由经济主义的第三条道路经济学。与老凯恩斯主义相比,新凯恩斯主义的一个特点是考虑了全球化对经济、政治和社会的综合影响。在经济全球化时代,经济全球化已经极大地弱化了传统宏观经济政策对国内经济的调控作用,产业和金融资本的流动性进一步削弱了宏观经济政策的效应。然而,国家仍然在发挥作用,尽管已出现政府偏离单一民族国家的趋势,有时它呈现出向下的分散化趋势,如在一个国家中,中央政府向地方政府放权,有时又呈现出向上集中的趋势,如欧盟;但是,政府仍然发挥着重要作用,尽管政府的角色正在发生转变。新凯恩斯主义认为,全球化对政策变化的影响是综合的,作为“第三条道路”经济学基础的新凯恩斯主义的经济政策主张,既超越老社会民主主义偏好的凯恩斯主义需求政策和产业政策,又超越自由经济主义所强调的市场自由化和简化规制的政策。新凯恩斯主义的宏观经济政策的目标是保持低通货膨胀,限制政府借款,促进经济增长和提高就业水平。新凯恩斯主义主张适度的国家干预,认同了新古典经济学关于“对经济过度频繁干预导致了滞胀”的观点,财政政策已经从单纯的扩大公共开支、克服经济危机发展到对经济进行深度和广度的调节,把财政政策的调控范围延伸到经济运行的内部,并强调调控的质量,以维持经济长期发展,这种注重经济内部结构调整的主张是国家干预学说的深化。

凯恩斯关于国家干预的政策主张:

(1) 以稳定经济为目标。在稳定经济的政策考虑上,凯恩斯依据不同时期的经济背景,提出两方面的政策主张。在面对1929~1933年危机,凯恩斯主张要依靠国家的干预来刺激有效需求,保证整个社会充分就业状况的实现。战后,英国政府发表的《就业白皮书》(1945年)和美国的“就业法案”(1946年通过)都反映了凯恩斯的这一思想。另一方面,凯恩斯的《就业、利息和货币通论》出版后不久,第二次世界大战就爆发了。西方国家的经济就转入了战时经济的轨道,这时它们面对的国内经济问题,不是供给过度,而是供给不足,不是萧条,而是通货膨胀,不是失业,而是缺乏劳动力。这样,在政府还来不及运用刺激总需求的手段以减少失业人数的时候,经济政策的重点就变为如何抑制总需求以防止通货膨胀的来临。为了防止出现通货膨胀,第二次世界大战爆发后不久,凯恩斯提出应当抑制战时消费需求,增加储蓄。

从上述内容可以看出,凯恩斯经济稳定政策主张是:强调在经济萧条时,采用扩张性的宏观政策;而经济过度膨胀时,采用紧缩性的宏观政策。因此,后来的西方经济学者把凯恩斯的国家干预政策主张称为是“逆经济风向的”和“斟酌使用”的宏观经济政策。

(2) 强调财政政策在稳定经济中的重要作用。财政政策发生作用的关键在于国家拥有越来越庞大的预算。凯恩斯认为,要使财政政策起到稳定经济的作用,