



中国经济文库·应用经济学精品系列（二）▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

宋 来 ◎著

转型期财政政策的 宏观调控效应研究

An Empirical Analysis on the
Effects of China Fiscal Policy
During 1993 — 2012



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国经济文库·应用经济学精品系列（二）

宋 来 ◎著

转型期财政政策的 宏观调控效应研究

An Empirical Analysis on the
Effects of China Fiscal Policy
During 1993 — 2012

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

转型期财政政策的宏观调控效应研究 / 宋来著.

北京: 中国经济出版社, 2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4844 - 8

I. ①转… II. ①宋… III. ①财政政策—宏观经济调控—研究—中国 IV. ①F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 217759 号

责任编辑 严 莉 贾亚莉

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京建宏印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 12.75

字 数 180 千字

版 次 2017 年 10 月第 1 版

印 次 2017 年 10 月第 1 次

定 价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

序

一般认为，中国从 20 世纪 90 年代初开始建立和完善社会主义市场经济体制。伴随着市场经济体制的建立和完善，人民币核算的中国 GDP 从 1992 年的 27208 亿元增加到 2015 年的 686449 亿元。中国政府调控经济运行的方法，也从富有行政色彩的计划经济指令方式转换成综合运用各种经济政策的指导方式。

我们知道，政府调控经济运行的经济政策主要是财政政策与货币政策，货币政策需要通过金融市场利率等渠道间接影响市场需求从而发挥作用，但财政政策涉及的政府支出或税收变化将更直接地影响市场需求。各国选择何种形式的经济政策干预经济，取决于各国的历史文化制度环境，而各国的历史文化制度环境又影响了各种经济政策发挥作用的程度。

与成熟的市场经济国家相比，中国经济还处于迈向成熟市场经济的进程中，各种经济政策的运用尚处于探索和完善阶段。中央银行是货币政策的决策者和实施者，事实上中国人民银行作为中央银行的法律地位是在 1995 年才得以确定的。相对于货币政策，财政政策在中国宏观经济调控中，通常被认为可以更多地发挥作用。人民币核算的财政收入规模从 1992 年的 3483 亿元增加到 2015 年的 152269 亿元，人民币核算的财政支出规模从 1992 年的 3742 亿元增加到 2015 年的 175877 亿元，中国的财政收支增长率远高于中国

GDP 的增长率。因此，系统研究中国财政政策在中国经济转型发展中的作用具有理论和现实意义。

《转型期财政政策的宏观调控效应研究》的学术贡献，主要体现在以下三个方面：

第一，本书梳理了 1993 年至 2012 年之间的中国财政政策的实践内容和特征。1992 年的邓小平南方谈话是一次思想解放，随后召开的中国共产党第十四次全国代表大会，正式提出了建立和完善中国社会主义市场经济体制的构想。在 1993 年至 2012 年期间，中国基本上完成了从传统计划经济体制向现代市场经济体制的转型。在经济转型过程中，财政政策成为中国政府调控宏观经济的主要工具之一。总结这一时期的中国财政政策实践内容，相当于总结了中国政府在经济转型过程中运用财政政策的典型经验，有助于人们更好地理解在建立市场经济体制方面的中国实践。

第二，本书结合中国经济发展的历史进程，提出了中国财政政策具有稳定经济、结构调整、促进增长等三个作用的见解，说明不同于其他国家的稳定型财政政策，中国的财政政策可能还起着促进产业结构调整和经济增长的作用。传统观点认为财政政策的主要作用在于稳定经济，防止经济衰退。在中国经济体制的转型过程中，不仅各种社会经济问题需要通过经济发展的方法予以缓解或解决，还需要调整传统经济体制下形成的不合理的经济结构。就中国学者而言，经济发展与经济增长几乎同义，行政干预或政府作用是传统经济体制的特色之一。在市场经济体制的法律体系还未完全建立的环境下，对于多数中国人而言，财政政策的实施可能既符合人们希望依赖政府的潜在愿望，又富有政府干预经济姿态。因此，在人们更愿意接受财政政策调控经济运行的中国，政府利用财政政策促进经济增长和推动经济结构调整也自然具有合理性。

第三，对于财政政策的稳经济、调结构、促增长的三个作用，

本书使用必要的数量经济分析方法进行了佐证，量化说明了中国财政政策作为中国政府调控宏观经济的主要手段，在抑制经济过热、减缓经济衰退、调节经济结构和促进经济增长的过程中起到了重要作用。结果表明，虽然需求因素往往是触发财政政策实施和转型的主要原因，但是财政政策的供给管理作用值得高度重视和深入研究。因此，未来在政策操作中，并不能完全遵循简单的需求管理思路，还要将需求管理与供给管理、短期效应与长期效应、总量调节与结构调节等有效地结合起来。

本书作者宋来博士曾是我指导的博士研究生。在他攻读学位期间，我们保持着密切的交流互动，虽然他是在职学习，平时工作比较繁忙，但是他对经济理论的学习和研究始终保持着浓厚的兴趣，尽可能合理地安排学习和工作的时间与精力，努力克服各种不利因素，广泛阅读经济学文献，积极投入课程学习和毕业论文撰写，其研究态度与探索精神值得肯定。尽管本书的研究工作在数量经济分析方面存在可进一步完善之处，但其研究成果不仅丰富了中国财政政策的研究内容，也为未来更好地展开相应研究提供了新的思路和有益的启示。

上海交通大学安泰经济与管理学院教授、博士生导师 朱保华

2017年10月9日

摘 要

中国经济正在经历增长阶段转换，新常态下需要创新宏观经济调控方式。因此，对 1993—2012 年财政政策的实践效果开展全面、系统的研究，具有重要的理论和实践意义。

理论发展和实践经验表明，财政政策在本质上是政府运用税收和支出以影响宏观经济的政策工具，始终是政府反经济衰退的政策首选，调控经济的思路既有需求管理也有供给管理，并日益呈现出需求管理与供给管理并重的特点。在这一时段，作为一个从传统计划经济体制向现代市场经济体制转型的发展中国家，中国财政政策既通过总量调节改善总需求，又通过结构调节改善总供给，特别是在稳定经济波动、调节经济结构和促进长期经济增长等方面具有重要的作用。

在 1993—2012 年，我国先后实施了适度从紧的、积极的、稳健的和新一轮积极的等类型的财政政策实践。政策框架总体上体现四个特征：相机抉择是政策调控的核心策略，需求管理与供给管理并重，扩张性财政政策是主流，多元化综合运用政策工具。具体政策措施也有四个特点：以政府支出政策为主调节总需求波动，以生产性政府支出为主促进经济长期增长，财政投资兼具长期和短期的政策目的，以收支政策组合为主推进经济结构调整。

稳定经济波动是触发财政政策实施和转型的首要原因。估计三

个产出乘数表明,我国财政政策能够挤入私人需求并促进短期产出增长;相对于政府投资政策,短期内政府消费政策拉动产出增长的贡献度更大;新凯恩斯主义 DSGE 模型表明,消费—工作互补性、垄断竞争和价格粘性等因素,在合适的参数校准下,可以成为我国财政政策的主要传导机制;然而,从熨平产出波动的角度看,我国财政政策的总体效果较低;稳定效果不高主要源于自动稳定效应不高、相机抉择中的政策力度和实施时机把握不好、政策工具搭配不善等。

财政政策体系及其各个组成部分都具有结构调整机制。本书采用新的产业结构水平度量指标,运用我国省际面板数据,研究财政收支总量效应与财政收支结构效应、全国总体效应与区域效应、短期效应与长期效应后发现:财政政策在总量上对产业结构调整具有显著的短期和长期效应;在东部地区具有最大的正效应,而在中西部地区的影响不显著;财政收入结构对短期和长期产业结构调整都具有显著的直接效应,但财政支出结构对短期和长期产业结构调整的直接影响都不够显著;特别是,作为积极财政政策主要内容的扩张性财政投资政策,不仅没有发挥优化产业结构的作用,反而对长期产业结构调整起到了阻碍作用;在一定条件下,财政政策可以通过促进高新技术产业的发展而促进产业结构升级,且税收优惠政策效果好于财政直接投资。

无论是政府收支总量还是收支结构,都可以通过影响总供给来影响长期经济增长。本书引入非线性影响,基于我国省际动态面板数据回归分析发现:与经济理论预测相一致,财政收支总量与收支结构对长期增长的非线性影响是存在的;政府收支规模的扩大有利于促进长期经济增长,但这个正效应主要是通过其结构变动而产生的;在财政支出中,增加公共服务支出和农业支出的比重不利于长期增长,增加社保支出的比重有利于促进长期增长;在财政收入中,

增加增值税和个人所得税的比重有利于促进长期经济增长，增加企业所得税的比重不利于长期增长；财政收支变量对长期增长的作用渠道是不同的。

2015 年以来，政府强调要推进供给侧结构性改革，使之成为“十三五”时期经济发展的战略主线。财政政策在供给侧结构性改革中有着重要的地位。今后，应从完善财政规则、优化支出结构、推进税制改革、协调财政货币政策四个方面，不断完善财政政策实施方式，从而为供给侧结构性改革提供财政政策支持。

目 录

第1章 导 论

- 1.1 问题的提出与研究意义 /1
- 1.2 文献回顾 /3
- 1.3 分析方法与主要创新点 /13
- 1.4 结构安排与主要内容 /15

第2章 理论演进与国际经验

- 2.1 财政政策的基本内涵 /18
- 2.2 理论认识的历史演进 /23
- 2.3 政策实践的国际经验 /33

第3章 政策实践历程与主要特征

- 3.1 政策运行背景 /44
- 3.2 政策实践内容 /50
- 3.3 政策实施特征 /57

第4章 经济稳定效应

- 4.1 总需求管理的理论基础 /66
- 4.2 政策乘数估计 /76
- 4.3 稳定效应分析 /88

第5章 结构调整效应

- 5.1 财政政策与产业结构调整的理论联系 /101
- 5.2 计量模型、估计方法与数据处理 /109
- 5.3 财政政策调整产业结构效应的经验证据 /112
- 5.4 财税政策与我国高新技术产业发展 /126

第6章 长期增长效应

- 6.1 财政政策的长期增长促进机制 /132
- 6.2 计量模型、估计方法与数据处理 /139
- 6.3 财政政策促进长期增长的经验证据 /142
- 6.4 财政政策影响长期增长的作用渠道 /156

第7章 结论与建议

- 7.1 主要结论 /159
- 7.2 研究启示 /161
- 7.3 政策建议 /162
- 7.4 研究展望 /166

参考文献 /168

致 谢 /186

图表目录

- 图 1-1 分析框架与结构安排 /16
- 图 3-1 1993—2012 年我国宏观经济总体运行形势 /45
- 图 3-2 1993—2012 年我国总需求构成因素波动趋势 /46
- 图 3-3 1993—1997 年的总量调节措施 /50
- 图 3-4 1993—2012 年财政收入、支出和赤字占当年 GDP 比重 /59
- 图 3-5 财政收入、财政支出和 GDP 的实际增长率 /61
- 图 3-6 1993—2012 年我国政府财政收支运行形势 /63
- 图 4-1 扩张性政府购买政策的冲击效应 /86
- 图 4-2 扩张性政府消费政策的冲击效应 /87
- 图 4-3 扩张性政府投资政策的冲击效应 /87
- 图 4-4 1993—2012 年财政政策作用前后的产出缺口 /92
- 图 4-5 1993—2012 年政府购买政策作用前后的产出缺口 /93
- 图 4-6 1993—2012 年政府税收政策作用前后的产出缺口 /94
- 图 4-7 1993—2012 年转移支付政策作用前后的产出缺口 /94
- 图 4-8 1993—2012 年政府消费政策作用前后的产出缺口 /95
- 图 4-9 1993—2012 年政府投资政策作用前后的产出缺口 /95
- 图 5-1 产业结构调整总体模型 /103
- 图 5-2 1993—2012 年我国 29 个省、市、自治区的产业结构 H 指数 /114
- 图 5-3 高新技术产业发展的财税激励机制 /127

表 2-1	财政政策的主要类型	/22
表 2-2	关于财政政策有效性的理论争议	/24
表 2-3	美国财政政策实践历程	/34
表 3-1	我国宏观经济运行的阶段性特征	/47
表 3-2	2002—2004 年宏观经济运行情况	/54
表 3-3	2005—2007 年主要财政指标的实际增长率	/54
表 3-4	2005—2007 年财政支出结构分析	/55
表 3-5	2006—2009 年主要宏观经济指标的实际增长率	/56
表 3-6	1993—2012 年生产性政府支出统计	/61
表 4-1	主要深度参数与乘数值的关系	/75
表 4-2	我国 IS-LM 模型的三阶段最小二乘法估计结果	/79
表 4-3	1993—2012 年财政政策乘数值	/80
表 4-4	1993—2012 年财政政策及其政策工具的产出贡献度	/81
表 4-5	模型结构参数的年度值校准	/84
表 4-6	1993—2012 年财政政策作用前后的产出缺口	/90
表 4-7	1993—2012 年财政政策及其工具的产出稳定效应	/91
表 4-8	1993—2012 年财政政策不同调控机制的产出稳定效应	/97
表 5-1	投入产出表中的消费矩阵	/106
表 5-2	1993—2012 年我国整体产业结构 H 指数	/114
表 5-3	我国财政政策调整产业结构的总量效应估计结果	/116
表 5-4	我国财政政策调整产业结构的地区效应估计结果	/119
表 5-5	我国财政政策调整产业结构的结构效应估计结果	/121
表 5-6	我国财政政策调整产业结构的长期效应	/124
表 6-1	我国财政政策的人均 GDP 长期增长效应估计结果	/147
表 6-2	我国财政政策的劳动生产率长期增长效应估计结果	/149
表 6-3	我国财政政策的全要素生产率长期增长效应估计结果	/152
表 6-4	财政政策变量的长期效应汇总	/156

第1章 导 论

1.1 问题的提出与研究意义

肇始于 1978 年的改革开放,开启了中国经济市场化改革的进程。伴随着这一转型发展的过程,政府不断探索与市场经济体制相适应的宏观调控方式。特别是在 1993—2012 年,中国政府根据经济发展不同阶段的运行态势,在 1993—1997 年、1998—2004 年、2005—2007 年和 2008—2012 年,分别实施了适度从紧的财政政策、积极的财政政策、稳健的财政政策和新一轮积极的财政政策。政府和学术界普遍认为,在中国经济发展的过程中,财政政策发挥了十分重要的作用。

人们自然要问:在 1993—2012 年这个经济转型时期,不同类型的财政政策是如何实施的并具有怎样的特点,是否达到了预期的目标,能否对其宏观调控效果作出定量的检验,这些政策实践又为今后的政策实施提供了什么样的经验和启示。针对这些问题,本书选择“转型期财政政策的宏观调控效应”作为研究主题,采用实证分析方法,研究我国财政政策在扩大需求和改善供给,特别是在稳定经济短期波动、调整优化经济结构和促进经济长期增长等方面的实际效果。

本书认为,当前研究这一课题,具有重要的理论和实践意义。

就其理论意义而言,宏观经济运行与政府经济行为之间的关系,一直以来都是宏观经济理论研究的重要课题。财政政策宏观调控效应的经验分析,有助于理解有关经济理论争议的本质所在,从而更好地把握理论的适用范围。

理论上的不同结论，源自于对经济环境、经济行为的不同假设以及对经济运行机制的不同理解。本书对中国过去 20 年财政政策实践效果加以定量研究，可以帮助理解宏观经济运行与财政政策行为之间的理论联系、作用机制和数量关系，为进一步的理论研究提供中国的经验证据。而且，1993—2012 年是我国计划经济体制全面向市场经济体制转型的重要时期，评估这一时期的财政政策实践效果，还有助于理解财政政策与经济转型发展之间的关系，这对于发展中国家的财政政策实践更具有启示意义。

从其实践意义来看，中国经济正在经历增长阶段转换，需要创新宏观经济调控方式，而这又必须基于对以往政策实践作出系统、科学的经验总结。

2013 年以来，我国经济正从高速增长向中速增长转换，进入了一种被称为“新常态”的阶段。尽管中国经济发展仍然存在诸多有利条件，但是未来经济发展也面临着更多的深层次挑战。高速增长期结束并不意味着中速增长期就会自然到来。如果新旧增长动力的接替不成功，新的发展方式未能及时确立，中速增长也难以稳住。一旦经济增长出现大幅下滑，则可能引发系统性风险。

增长阶段转换对宏观经济政策提出的课题是：如何创新宏观调控方式，把政策重点放在转变经济发展方式、调整经济结构、提高经济运行的质量和效益、化解各种矛盾和风险上^①。适应这种新的调控要求，财政政策具有独特的自身优势。例如：财政政策侧重于结构调节，而货币政策侧重于总量调节；财政政策侧重于调节收入分配，而货币政策侧重于保持币值稳定；财政政策对治理通货紧缩作用明显，而货币政策对治理通货膨胀作用明显。财政政策在结构调节和提高质量方面的优势，决定了它在宏观经济调控中将日益发挥更加重要的作用。

因此，研究过去一段时期财政政策的宏观调控效果，可以为未来的政

^① 现阶段，政府和学术界在宏观调控政策方面形成了更多的共识，调控方式已从大规模经济刺激计划转向“微刺激、定向调控、精准发力”，着力改革和完善市场运行机制，调整优化经济结构，激发市场微观主体活力，提高经济长期增长质量。

策实践提供历史经验和方法启示。

1.2 文献回顾

1.2.1 国外文献

在主流宏观经济理论中,财政政策一般是从狭义概念上加以理解的。因此,在经验上对财政政策宏观调控效应的分析,主要围绕其稳定职能展开,研究内容集中在财政政策的乘数效应和挤出效应等方面。另外,在经济增长理论的影响下,也有一部分文献关注了财政政策的长期经济增长效应。

支出政策是财政政策稳定经济波动的首选政策工具^①,因此估计支出政策乘数常处于财政政策效应实证分析的核心。然而,在经验上测度政府支出乘数面临着一个现实困难,即因为政府的实际支出与经济状态高度相关,所以首先需要隔离出无法预测的、外生的政府支出变化成分(Edelberg, Eichenbaum & Fisher, 1999, 2003; Perotti, 2008)。文献中通常采用三种方法来解决这个问题。

第一种计量方法是简单线性回归方法。把政府支出的外生变化成分与实际产出作回归,政策变量的系数可以看作是乘数估计值。如果系数大于或等于1,那么财政政策具有需求管理作用;如果系数小于1,那么财政政策虽然促进了总产出,但是挤出了部分私人需求;如果系数为负数,那么财政政策不仅没有产出促进作用,反而对产出产生了不利影响^②。运用这种方法的文献,一般聚焦于政府支出中的一个特殊成分——国防支出,它被认为是外生决定的,因而是政府支出政策的有效工具变量。这种方法一般使用跨度较大的,包括二战、朝鲜战争、越南战争、里根战备、伊拉克

① 后文将要分析到:从国际和国内财政政策实践中都可以看出,增加或压缩政府支出是总需求管理财政政策的首选。因此,这里重点关注的是近年来国际上有关政府支出扩张效应分析的经验文献。

② 这种情况,在文献中被称之为财政政策具有非凯恩斯效应。

战争等时期的美国年度数据样本,例如:Barro (1981); Hall (1986; 2009); Rotemberg & Woodford (1992); Barro & Redlick (2011) 等。

研究结论不尽相同。Barro (1981) 的研究发现,美国国防支出暂时变化的产出乘数在 0.6~0.8,而永久性支出变化的产出乘数只有 0.2~0.6。Barro & Redlick (2011) 使用美国的长期年度数据,估计出国防支出暂时性扩张的产出乘数是 0.4~0.5,两年后可以达到 0.6~0.7;如果支出扩张是持久的,乘数将再提高 0.1~0.2。也就是说,在各种情况下,乘数效应都是小于 1 的。然而,Rotemberg & Woodford (1992) 把国防支出对其自身滞后变量、国防就业滞后变量回归后的残差作为政府支出政策冲击,估计出的产出乘数为 1.25。

简单线性回归方法存在的主要问题是:用来识别政府支出外生变动的工具变量,严重依赖于国防支出的变动,而且在解释变量较少的情况下,把其他因素引起的产出变动都归入到残差之中,产生了较大的抽样误差。

第二种方法是向量自回归 (VAR) 方法。把系统中每一个内生变量,视为系统中所有内生变量滞后值的函数,从而将单变量自回归模型推广到由多元时间序列变量组成的向量自回归模型。Hall (2009) 总结相关文献后认为,运用 VAR 方法估计出的美国政府支出的产出乘数,大多数都处于 0.5~1.0 范围内,而消费乘数略大于 0。在经验文献中,VAR 方法分析财政政策一般存在三个识别假设传统。

虚拟变量假设。Ramey & Shapiro (1998) 基于历史文献,识别出可以被解释为外生的和不能预见的、导致国防开支扩张的三个外生事件,即朝鲜战争、越南战争和里根战备。他们把 1950 年第 3 季度、1965 年第 1 季度和 1980 年第 1 季度设为虚拟变量,研究这三个事件对相关宏观经济变量的影响。随后, Fatás & Mihov (2001); Burnside, Eichenbaum & Fisher (2004); Cavallo (2005); Ramey (2006, 2011); Perotti (2007) 等遵循这个识别方法,研究政府支出冲击的动态效应。如果将他们的冲击反应函数转换为产出乘数,数值一般处于 0.6~1.2,且乘数大小取决于具体的样本,以及是累积计算还是峰值估计。