

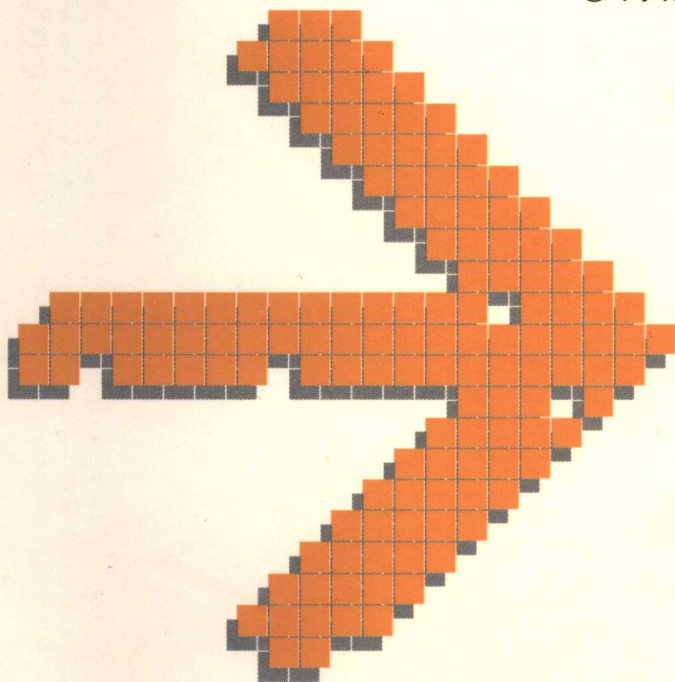


中国社会科学院财政与贸易经济研究所 · 理论前沿丛书
Institute of Finance & Trade Economics, Chinese Academy of Social Sciences

中国财政经济 理论前沿(4)

Frontier of the Theoretical Development
of China: Public Finance

○ 高培勇 杨之刚 夏杰长
/ 主 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院财政与贸易经济研究所

Institute of Finance & Trade Economics,
Chinese Academy of Social Sciences

理论前沿丛书

中国财政经济 理论前沿(4)

Frontier of the Theoretical Development
of China: Public Finance

高培勇 杨之刚 夏杰长 主编



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国社会科学院财政与贸易经济研究所·理论前沿丛书

中国财政经济理论前沿(4)

主 编 / 高培勇 杨之刚 夏杰长

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任部门 / 财经与管理图书事业部

(010)65286768

项目负责 / 周 丽(Zhouli@cass.org.cn)

责任编辑 / 李玉平 屠敏珠

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010)65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010)65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 东远先行彩色图文中心

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787×1092 毫米 1/16 开

印 张 / 22.75

字 数 / 385 千字

版 次 / 2005 年 12 月第 1 版

印 次 / 2005 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80190-853-8/F·267

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

总 序

承蒙读者的支持与厚爱，由中国社会科学院财政与贸易经济研究所主持编撰的“理论前沿丛书”（包括《中国财政理论前沿》、《中国金融服务理论前沿》、《中国对外经贸理论前沿》和《中国商业理论前沿》等四部），从1999年起步，按照每两年一套的节奏，已经顺利编辑出版到第四套了。

宗旨是一贯的，即归纳、总结一定历史阶段内中国在财政、金融、对外经济贸易、商业经济等方面的理论发展与研究概况，系统反映中国上述领域和学科的最新研究成果与学术进展，为以后的深入研究提供背景资料和重要的学术参考，为中国经济理论的进一步创新与发展奠定基础，同时也为国外学者了解中国经济理论提供一个方便的“窗口”。

特点也是一贯的，即学术性，历史性，前瞻性，理论与实践相结合，学术研究与对策研究相结合。

但我们也力图追求与时俱进。细心的读者也许已经注意到，面前的这第四套“理论前沿丛书”已经有了全新的面貌：不但印刷装帧方面有了很大变化，连丛书名称也改为“中国社会科学院财政与贸易经济研究所·理论前沿丛书”了。当然，变化的不止是形式，更重要的是丛书的内容。

最近两年多来，财政与贸易经济研究所也发生了一些令人关注的变化，主要是对研究方向进行了调整和组合——明确将服务经济作为全所的主要研究方向和研究特色之一，并相应调整了研究室的名称与研究方向。除新设立“服务经济理论与政策研究室”外，原来的“财政研究室”更名为“财政税收研究室”，“对外贸易研究室”更名为“国际经贸与投资研究室”，“商业经济研究室”则更名为“流通产业研究室”，等等。

这些变化的结果，就是本套“理论前沿丛书”从包装到内容都有相应改变。其中变化最大的应该是《中国金融服务理论前沿》。我们知道，金融既是一种制度（institution），也是一种产业（industry），甚至更重要的是一种产业。当金融作为一种产业时，金融机构就成为提供资金融通服务的公司或企业，而不再仅仅是社会总体资金的管理者。当我们从产业的角

度来观察、探寻金融问题时,就会发现中国的金融发展还面临着相当繁重的任务——不仅需要进一步深化体制上的改革,而且需要继续加大对外开放的力度,特别是还需要进一步扩大规模、改善结构、提高效率,不断提升整体实力和综合竞争力,以更好地发挥金融在促进经济增长中的作用。然而,到目前为止,国内从产业角度研究金融问题的理论成果并不多,对我国金融产业组织、金融产业结构、金融产业竞争、金融产业关联、金融产业效率等问题的研究还十分薄弱。因此,《中国金融服务理论前沿》(4)虽然作为一种探索与尝试,但确实更具有抛砖引玉的“前沿”意义。我们希望借此引起学界对金融服务理论研究的重视和兴趣,加强金融服务理论研究,促进我国金融服务理论研究的繁荣和金融服务业的健康稳定发展。

《中国流通理论前沿》也用“流通”来取代了以前的“商业”,一方面是考虑国际交流的需要,便于学术界与实际部门进行沟通。因为“商业”一词在英文中很难找到贴切的对应词,它与“零售业”、“分销业”以及“流通”等既有重叠的内容,又不完全相同;另一方面,最近两年以来,中国在流通领域发生了许多变化,不仅涉及管理体制的变革,而且涉及对流通产业的地位如何重新认识,涉及各类市场的发展,以及外资进入对中国流通业的影响等问题。除了更换更贴切的名称外,流通前沿在内容结构上也做了精心构思。

《中国财政理论前沿》也做了简单的调整,改为《中国财政经济理论前沿》(4)了。这主要是因为当前的财政学科的研究范围已突破过去重点关注财政政策的限制,特别是随着公共物品、公共服务理论逐步进入财政研究的视野,原来“中国财政理论前沿”的名称已经不能涵盖目前的财政研究范围,因此在丛书名称上略做调整。

《中国对外经贸理论前沿》(4)继续以往的风格,除了对近几年中国对外贸易、利用外资的发展做出概括评述和提出挑战性问题以外,还分出若干专题对近几年学术界就有关问题的研究进行了介绍和评论。从这些介绍内容来看,近两三年中国对外经济理论界和实际工作部门对中国加入世界贸易组织后的发展变化以及面临的新形势、新挑战进行了大量研究,形成“入世过渡期”聚焦点。同时,对服务贸易研究也给予了更多的关注。除上述问题的归纳与分析外,附录摘编了国外学者对国际贸易发展相关领域问题的研究,也是值得重视的重要信息。

前三套“丛书”的出版,曾引起过社会各界的强烈反响与好评——不仅成为广大理论研究者 and 政策制定者的重要参考资料,而且成为财经院校师生教学以及相关部门培训专业人员的重要参考书——取得了良好的社会

效益，达到了预期的目标。这也与广大读者的关注、鼓励和支持是分不开的。我们在表达由衷感谢的同时，期待广大读者能对面前的这第四套“理论前沿丛书”给予同样的厚爱。我们相信，对于本套丛书中的探索和努力，读者会给予理解和支持的。当然，对于其中的问题和不足，也希望读者不吝赐教。让我们共同努力，把“理论前沿丛书”做得更好。

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

裴长洪 何德旭 高培勇

2005年5月8日



目 录

C O N T E N T S

破冰而出的稳健财政政策	高培勇/1
中国财政风险预警系统构建及方法研究	丛树海 李生祥/20
内生增长理论视野的财政政策	
——一个理论综述	李勇坚/42
和谐社会视角下的财政政策：一个新的分析框架	夏杰长/63
中国税收政策研究	安体富/87
中国个人收入差距的最新变化	李 实 岳希明/114
中国社会保障制度改革与养老金隐性债务	
..... “划转国有资产偿还养老金隐性债务”课题组/129	
政府绩效管理原理与案例研究	马国贤/144
市场化进程中的公共预算管理变革：理论、实践与	
政策选择	马蔡琛/177
财政公共化变革：1/4 世纪的制度与理论变迁	张 馨/204
中国地方财政体制运行及改革思路	贾 康 李 全/221

分税制改革、财政分权与中国经济增长	张 晏 龚六堂/243
文化差异和财税制度选择	
——以税收制度、预算制度为例	杨 斌/281
公共物品的含义	马 珺/291
全球公共物品的政治经济学分析	张宇燕 李增刚/316
新比较财政学构建的若干基本问题研究	杨志勇/338



CONTENTS

C O N T E N T S

Ice – breaking Prudent Fiscal Policy	Gao Peiyong/1
The Method to Frame Warning System for Fiscal Crisis in China	Cong Shuhai & Li Shengxiang/20
Fiscal Policy in an Endogenous Growth Model: A Survey	Li Yongjian/42
Fiscal Policy in Perspective of Harmonious Society: a New Analytical Framework	Xia Jiechang/63
Studies on China's Taxation Policy	An Tifu/87
New Changes of Individual Income Disparities in China	Li Shi & Yue Ximing/114
Reform of China's Social Security System and its Implicit Pension Debt	Research Group of “Compensating the Implicit Pension Debt by State – owned Assets” /129
Principles and Case Study of Government Performance Management	Ma Guoxian/144

Public Budget Management Reform in the Process of Marketization: Theory, Practice and Policy Option	Ma Caicheng/177
Towards Publicness: Institutional and Theoretical Changes of China's Fiscal System in the Past Quarter Century	Zhang Xin/204
China's Sub – national Fiscal System: Operation and Further Reform	Jia Kang & Li Quan/221
Tax – sharing Reform, Fiscal Decentralization and Economic Growth	Zhang Yan & Gong Liutang/243
Cultural Difference and the Option of Fiscal and Taxation System: Case Study on Taxation System and Budget System	Yang Bin/281
The Implication of Public Goods	Ma Jun/291
The Political Economy of Global Public Goods	Zhang Yuyan & Li Zenggang/316
Establishing the New Comparative Public Finance: Some Primary Issues	Yang zhiyong/338

破冰而出的稳健财政政策

高培勇

一 引 言

从2003年下半年起，伴随着中国经济步入新一轮经济扩张期的进程，在经济学界——包括担负宏观调控职能的政府部门，引发了一场关于财政政策转向调整问题的异常热烈的讨论。这场讨论，以2004年末召开的中央经济工作会议最终做出实施稳健财政政策的决策为标志，持续了大约一年半的时间。

如果不做过细的推敲，仅就时序来划分，这场讨论大致经历了如下3个阶段。

从2003年6月走出“非典”阴影、经济呈现快速增长势头，至11月末中央经济工作会议决定继续实施积极财政政策，为第一个阶段。讨论的主要话题是：经济是否过热了？是局部过热还是全面过热？面对宏观经济形势的重大变化，实施了6年之久的积极财政政策是否到了淡出或退出的时候？

从2003年11月末中央经济工作会议结束，经济过热特别是投资过热的压力骤增，至2004年5月末财政部长金人庆在世界扶贫大会上宣布财政政策将由积极转向中性，为第二个阶段。讨论的主要话题是：作为相机抉择的一项宏观调控手段，财政政策何以能以不变应万变？积极财政政策的继续实施是否形成了“逆向调节”而在帮倒忙？究竟什么原因阻碍了财政政策的相应调整？何时、具备什么样的条件才能进行这种必须的调整？

从2004年5月末中性财政政策的概念提出至12月初中央经济工作会议做出转向稳健财政政策的决策，为第三个阶段。讨论的主要话题是，中性财政政策的表述是否适当？如何理解和把握中性的内涵和外延？是采取

淡出或退出扩张性轨道的策略还是一下子转行紧缩? 趋向中性的财政政策同趋向紧缩的货币政策是怎样一种关系? 在现实的背景下, 中性财政政策究竟有多大的作用空间?

至此, 持续实施了7年之久的积极财政政策终于正式落下了帷幕, 围绕财政政策转向调整问题的讨论也随之尘埃落定了。

表面上看, 这一次由宏观经济形势变化所引发的有关财政政策转向调整问题的讨论, 只不过是以往类似讨论的翻版。每一次的宏观经济形势周期性变化, 总要伴随以宏观经济政策的相应调整, 也都会提出财政政策该向何处去的问题。只要宏观经济形势的周期性变化不断, 类似的讨论还将继续下去。但是, 透过表象而深入事情的实质层面, 可以看到, 发生在中国经济转型期的这一次的讨论之热烈, 决策之艰难, 过程之复杂, 折射出了不少我们以往未曾遇到过的新因素, 凸现出了许多我们以往未曾见到过的新特点。而且, 这些新的因素、新的特点, 还可能在未来宏观经济形势的类似变化以及宏观经济政策的类似调整中再现, 甚至在相当程度上成为左右宏观经济决策的重要力量。

回顾并刻画这一次讨论以及决策的曲折过程, 将这一过程中所折射、所凸现的新因素、新特点揭示出来。以此为基础, 总结、抽象其间的变化规律, 把握、抉择未来的宏观经济调控举措。这既是理解当前宏观经济决策的需要, 也是研究今后的宏观经济变化趋势的需要。同时, 亦有利于丰富中国财政宏观调控的理论, 完善中国财政宏观调控的艺术。

上述的任务, 构成了本文的主题。

二 积极财政政策的基本实践

截至2004年末, 从1998年开始实施的积极财政政策总共持续了7年的时间。首先对这7年的实践做一基本交代, 可以为本文的讨论搭建一个逻辑平台。

(一) 积极财政政策的含义

关于积极财政政策, 尽管在7年的实践中人们始终对“积极”二字是否准确抱有异议, 但无论官方和学界, 在积极财政政策等于扩张性财政政策这一点上, 都是颇为认同的。原任财政部长项怀诚(2002a)曾用“政治智慧”解释“积极”二字的由来: 在先后于1997年9月召开的党“十五大”和1998年3月举行的九届全国人大一次会议确定实施“适度从紧”的

财政政策不久，一下子改弦更张为扩张性的财政政策，人们很可能一时难以接受。出于避免引致不必要震荡的考虑，便采用了其本意在于扩张需求的所谓积极财政政策的模糊说法。所以，就其含义而言，积极财政政策就是扩张性财政政策的代名词。

（二）积极财政政策的内容

在 7 年的积极财政政策实践中，尽管每年的举措或重点都有不同程度的变化，由初期的主要依靠增发长期建设国债加大重点基础设施建设投入，到后来扩展至包括支持国有企业技改、提高城镇低收入居民基本生活保障水平、增加公职人员工资以及停征固定资产投资方向调节税等各个方面，但归结起来，其最基本的内容，就是通过增发长期建设国债来扩大财政支出，并以此带动内需，实现经济的较快增长。所以，就其内容而言，积极财政政策可以概括为“增债 + 扩支”。

（三）积极财政政策的成效

对于实施 7 年的积极财政政策成效，可以从多个角度、多个侧面去一一列举，比如，重点基础设施建设得到了加强，产业结构调整得到了推动，区域生产力布局得到了调整，投资环境得到了改善，国有企业改革得到了支持等等。但在总体上说来，其最基本的成效，还是体现在它对国民经济增长的拉动效应上。正是在拉动了内需、进而拉动了 GDP 的增长这一点上，凸现了积极财政政策的功效。所以，就其成效而言，计量分析的结果表明，积极财政政策拉动了 GDP 年均大约 1~2 个百分点的增长（丛明，2003；金人庆，2004a）。

（四）积极财政政策的成本

任何事情都是效益和成本并存的。7 年之久的积极财政政策实践，亦使我们付出了昂贵的代价。抛开其他方面的成本不说，单就国债规模以及其他相关指标而言（参见图 1、图 2），如下的几组数字不能不进入我们的视野：（1）长期建设国债累积发行额，9100 亿元；（2）为补充国有商业银行的资本金而发行的特别国债，2700 亿元；（3）国债余额，由 1997 年末的 6074.51 亿元增加至 29833 亿元；（4）国债负担率，由 1997 年末的 8.2% 提升至 21.9%（财政部综合司，2004；财政部，2004，）。如果再考虑未列入预算而又实际发生的政府债务和或已有债务，上述的各项指标还会大幅度调增（王保安，2004）。

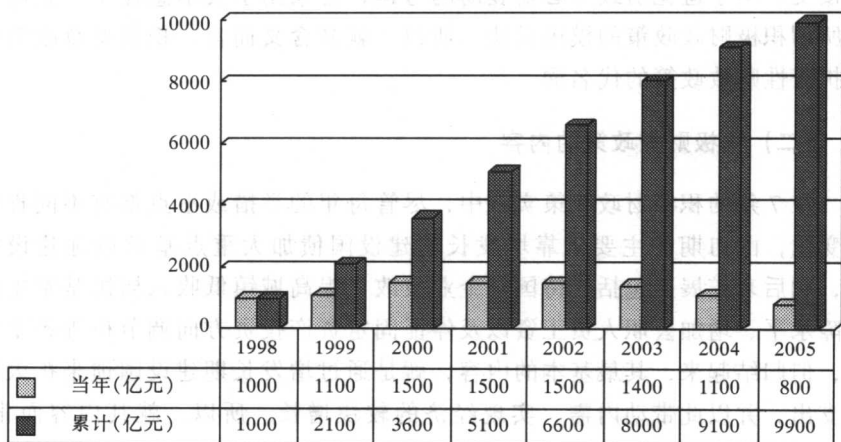


图1 长期建设国债发行及其累计额变化情况(1998~2005)

资料来源：财政部综合司，2004：《1991~2004年国家债务变化情况》，打印稿；财政部，2005：《关于2004年中央和地方预算执行情况及2005年中央和地方预算草案的报告》，打印稿。

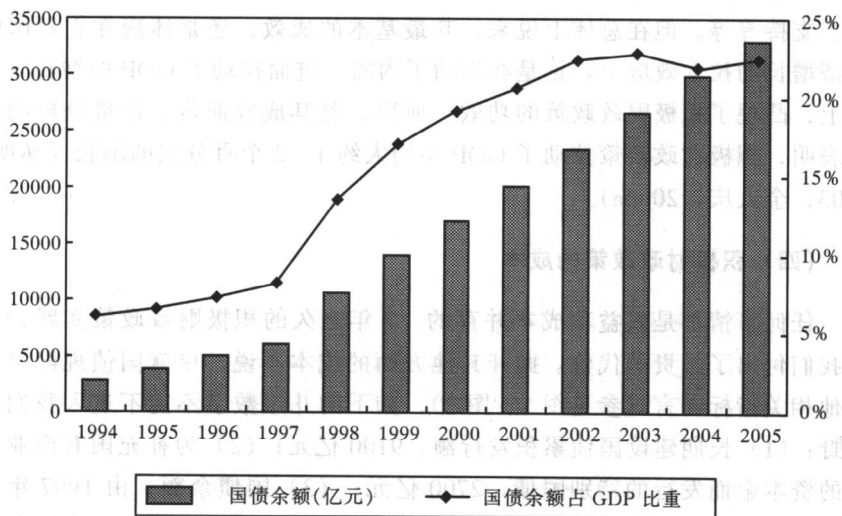


图2 国债余额及其占GDP比重的变化情况(1994~2005)

资料来源：同图1。

三 两难中的次优选择：2004 年的财政政策取向

应当说，在中国，无论学界还是官方，对于宏观经济学的基本原理并不陌生。通胀来了，要紧缩。通缩来了，要扩张。作为宏观调控两大手段之一的财政政策，要通过在财政收支上实施紧缩或扩张的反周期操作，来发挥它的宏观调控功能。对于这些基本的常识，人们早已到了烂熟于心的地步。问题在于，当把这些表面看似常识范围内的东西应用于现实的操作时，就会发现，在连续实施了 7 年之久的积极财政政策的中国，有关财政政策取向问题的抉择，并非如此简单。

其实，早在 2003 年年末召开的中央经济工作会议之前，也就是积极财政政策的实践持续将近 6 年的时候，面对宏观经济环境由冷趋热的变化，在如何为来年财政政策定调的问题上，决策层就颇费了一番周折。其中的原因，倒不仅仅是那时人们关于经济形势“热”与“冷”的判断尚不明晰，看法不一。即便是认准了，意见一致了，抉择起来也会左右为难，进退维谷（高培勇，2003a）。

（一）退出之难

比如，如果人们认定宏观经济形势已经“过热”了，那么，以“增债 + 扩支”为基本内容的积极财政政策就应刹车而“适时退出”。但是，一旦取退出之策，原来可能沉在水底的一系列矛盾便会一下子浮出水面。

在过去的 6 年中，全国各地利用中央举借的长期建设国债收入以及地方和银行的配套资金，兴建了一大批重点建设工程项目。这些项目，有些完工了，还有不少尚在建设之中。根据粗略的测算，即便不再开工新的项目，仅完成这些在建工程项目所需的后续资金投入，起码要以 8000 亿 ~ 10000 亿元计。积极财政政策的退出，将会使这些在建工程项目的后续资金来源失掉既定渠道的支撑。搞不好，就会成为烂尾工程或半截子工程。此其一。

在过去的 6 年中，我们一直从正面论证积极财政政策分别拉动了 1.5、2、1.7、1.8、2 和 2 个百分点的经济增长。反证的结果便是，没有积极财政政策的拉动，这几年的 GDP 增幅至少要下调 11 个百分点。这意味着，在经济增长已经形成了对财政支出扩张的依赖的情况下，只要积极财政政策言退，依过去 6 年的情形计，此后至少年均 1 ~ 2 个百分点上下的经济增长率便会因此失掉支撑。此其二。

在过去的6年中,作为积极财政政策实践的一个副产品,在中国,已经形成了一批与积极财政政策命运绑在一起的地区、产业、部门和人群。这些特定地区、行业、部门和人群所享有的既得利益,有赖于积极财政政策的维系。它(他)们既然同积极财政政策共进退,那么,随着积极财政政策退出,既得的利益格局便会随之打破。且不说各方面既得利益的牵扯肯定要阻碍退出的进程,^①由此带来的不稳定因素,亦会在某种程度上威胁经济社会的稳定发展。此其三。

(二) 继续之难

换一个角度,如果大家认定宏观经济形势依然“偏冷”、并未“过热”,那么,继续实施积极的财政政策便是必要的。然而,财政政策的“继续积极”,亦会矛盾重重。

截至2003年年末,连续实施6年之久的积极财政政策,已经留下了数额高达8000亿元的债务(长期建设国债)。加上用于单纯弥补赤字的国债和属于借新债还旧债用途的国债,3个方面性质的国债相加,整个中国国债的余额高达26635亿元,占GDP的比重亦高达22.8%。积极财政政策的继续实施,无疑会进一步加大既有的国债规模及其负担率。由此蕴含着的财政风险以及其他方面的风险,恐怕不能回避也回避不了。此其一。

实施6年之久的积极财政政策实践,已经使财政支出的不断扩张内生为经济进一步增长的必要条件。经济增长对积极财政政策所形成的这种依赖,在边际效应递减规律的作用下,事实上已经在逐步加深。这种“增债+扩支”运作模式的继续实施,只能在取得拉动经济增长效果的同时,进一步加大经济增长对财政支出扩张的依赖。长此以往,其结果不言自明。此其二。

实施积极财政政策的期间愈久,与其相伴而生的既得利益格局就会愈加强化。它的继续,当然要给予其相关的地区、产业、部门和人群带来“继续”的利益,从而获得暂时稳定之效。但与此同时,很可能因此走上这种既得利益格局的不归之路。一旦将来维系“增债+扩支”运作模式的各种条件不再存在,既得利益格局打破之后带来的不稳定因素,肯定会极

^① 在这方面,可以立即举出的一个例子,就是2003年长期建设国债的发行计划,本来可以根据经济形势的变化而大幅下调。但在种种因素的制约下,仍维持了1400亿元的规模。结果,不仅当年出现了高达400亿元的国债收入结余,而且,还要为此白白多支付16亿元的利息。

大地危及经济社会的稳定发展。此其三。

(三) 两难之悟

退也不是，进也不是。在这种两难的抉择处境中，寻求财政政策的作用空间并使之同整个宏观经济政策的着力方向相一致，便成为抉择财政政策取向的关键所在。令人欣慰的是，凡事皆有利弊。逆境的挤压，倒是有助于让我们悟到一些平时不大容易悟到的东西。

第一，以往的积极财政政策实践在取得一系列骄人成就的同时，亦有不少缺憾。政府投资的单兵突进未能如所预期的那样带来民间消费需求的真正活跃，又为此付出了国债规模急剧膨胀和经济增长形成了对财政支出扩张的严重依赖的成本，就是一个例子。这启示我们，即便要继续着眼于拉动需求，也要对以往“成本高、效益低”的积极财政政策既有模式做出相应的调整。

第二，在 21 世纪头 20 年的重要战略机遇期，要实现 GDP 翻两番、全面建设小康社会的目标，国民经济必须以每年平均不低于 7.2% 的速度增长。同时，现实的中国也需要经济增长提供的空间来解决诸如增加就业、调整结构之类的事情。尽管经济社会协调发展的新理念相对降低了经济增长的重要程度，但是，在一个相当长的时间内，我们还必须追求较高的经济增长速度以消化以往因单纯追求经济增长而积累下来的欠账。鉴于政府投资依然是带动中国经济增长的重要力量，鉴于中国的经济增长已经离不开对财政支出扩张的依赖，起码在短期内，财政政策还要在相当程度上继续致力于扩张需求。

第三，弥补“非典”过后凸现出来的公共卫生、西部开发、农村发展、东北老工业基地等方面的欠账也好，保持经济社会的协调发展也罢，都是要花钱的，都是以钱去铺路的。这笔钱，数额很大。钱从何来？财政收支安排的规律通常是增量调整，存量动不得。每年几千亿元的财政收入增量固然可填上一些缺口，但不能完全解决问题。今后的收入增长空间，又是个未知数。所以，增发国债依然是必须依赖的一个收入来源渠道。

第四，即使宏观经济形势的变化要求宏观经济政策做出重大调整，积极财政政策必须要退出，也要有个“渐退”的安排。积极财政政策毕竟实施了 6 年之多，在很多方面表现出刚性特征。因而，正如进军须一鼓作气、退兵则要缓缓而行，不能撤乱旗靡的道理，积极财政政策的退出安排，必须是安全的、稳妥的、瞻前顾后的。