

ANDAIXIFANGCAIZHENGZHENGCEGAILUN

现代西方财政政策概论

编著 郭庆旺
三好慎一郎
赵志耘

中国财政经济出版社

现代西方财政政策概论

郭庆旺 三好慎一郎 赵志耘 编著

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

现代西方财政政策概论

郭庆旺 三好慎一郎 赵志耘 编著

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街18号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

通县西定安印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 8 印张 186 000 字

1993 年 10 月第 1 版 1993 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4100 定价: 5.50 元

ISBN 7-5005-2255-X/F·2134

(图书出现质量问题,本社负责调换)

前 言

在社会主义市场经济体制下,计划主要体现在政策化上,即以宏观经济政策的形式发挥作用,而宏观经济政策的重要形式之一是财政政策。因此,在社会主义市场经济体制下,财政政策成为政府调控整个国民经济运行过程的重要工具。然而,中国过去高度集中的计划管理体制,使本来意义上的财政政策束之高阁,即使偶然提到财政政策,也只不过是指财政部根据计委、经委要求,制定的一些具体的实施措施,与旨在宏观调控的财政政策相去甚远。

如今,虽然财政政策这个概念已普遍使用起来,但对财政政策的内涵、作用机制及其经济效应,人们并不十分清楚,以致于在运用财政政策时加剧了经济的波动性。在中国十余年的经济体制改革过程中,大多数年份伴随着总需求膨胀的同时,仍实行扩张性财政政策就是一例证。

那么,什么是财政政策?财政政策的作用载体有哪些?财政政策的作用机制是什么?财政政策如何促进经济稳定增长?财政政策与货币政策怎样协调搭配才能更有效地发挥作用?本书主要介绍西方经济学家对这些问题的论述,以为中国建立社会主义财政政策理论体系提供参考。由于宏观经济学是1936年凯恩斯的《就业利息和货币通论》问世后创立的,而财政政策又是宏观经济学的重要组成部分,故此,本书所介绍的财政政策理论大都属于凯恩斯学派经济学家的观点。

全书共十一章,大体分为五个部分。第一部分包括前两章,着

重介绍财政政策的概念、源流以及基本特征。第三、四、五章作为第二部分,主要讨论财政政策的内在规定,包括财政政策的目标、工具、方法、准则以及表现形态。第三部分由第六、七章组成,叙述财政与经济的关系,从而引出财政政策发挥作用的机制,即财政政策乘数。第八、九、十章重点讨论财政政策如何促进经济稳定增长问题。最后一部分即第十一章,论述财政政策与货币政策的相对有效性及其协调搭配。

从全书的内容上看,力求系统介绍西方财政政策理论,但有关公平收入分配的财政政策、合理配置资源的财政政策,本书未作介绍,希冀有志研究当代财政政策的朋友们予以完善。

由于研究财政政策在中国尚属于一门新兴学科项目,我们掌握的国内外材料不很充分,特别是我们的水平有限,本书的错误之处肯定很多,敬请读者指正。

我们在本书的酝酿和写作过程中,先后得到许多师长的帮助,特别是大洋彼岸的世界著名经济学家、美国普林斯顿大学阿兰·布林德(A·Blinder)教授和国际货币基金组织财政事务部主任维托·坦兹(V·Tanzi)博士,先后给我们寄来许多珍贵资料,并对我们提出的一些疑难问题作了详细解答,使我们对某些西方财政政策理论有了较为准确的理解。东北财经大学李晶小姐不辞辛劳仔细校阅了本书的全部内容,承蒙她指出若干尚待修补之处。在此,我们谨向他们表示衷心的感谢。当然,本书的一切缺点和错误,则由我们自己负责。

作者

1992年12月29日于大连

目 录

第一章 财政政策的概念与分类	(1)
第一节 财政政策的概念	(1)
第二节 财政政策的基本特征与基本功能	(12)
第三节 财政政策的类型	(18)
第二章 财政政策的源流	(25)
第一节 政府干预的原动力	(25)
第二节 从政府干预到财政政策	(29)
第三节 财政政策思想的发展	(31)
第三章 财政政策的目标与工具	(40)
第一节 经济政策目标与财政政策目标的关系	(40)
第二节 财政政策的目标体系	(43)
第三节 财政政策目标间的非中性	(60)
第四节 财政政策的工具	(71)
第四章 财政政策的方法与准则	(81)
第一节 财政政策的方法	(81)
第二节 财政政策的准则	(90)
第五章 财政政策的形态:赤字预算、盈余预算、平衡预 算	(108)
第一节 财政政策形态与景气调整效应	(108)
第二节 不同政策形态的资金融通方式及其影响	(110)
第三节 财政赤字或盈余与财政政策的扩张性	(121)

第六章 经济循环与财政	(124)
第一节 没有财政参与的经济循环	(124)
第二节 财政参与的经济循环	(134)
第七章 财政政策乘数	(142)
第一节 国民收入水平的决定	(143)
第二节 财政支出政策的乘数效应	(150)
第三节 税收政策的乘数效应	(155)
第四节 平衡预算政策的乘数效应	(160)
第五节 相机抉择财政政策的影响效果	(165)
第八章 促进经济增长的财政政策	(174)
第一节 实现充分就业增长率的财政政策	(174)
第二节 财政政策对支出增长率的影响	(180)
第三节 促进均衡经济增长的财政政策	(183)
第九章 寻求经济稳定的财政政策	(193)
第一节 消除通货紧缩缺口的财政政策	(193)
第二节 消除通货膨胀缺口的财政政策	(198)
第三节 实现充分就业的财政政策类型	(201)
第十章 平衡国际收支的财政政策	(207)
第一节 国际收支平衡的条件	(207)
第二节 国际收支调节理论的分析框架	(208)
第三节 调节国际收支均衡的必要性	(211)
第四节 调节国际收支的财政政策	(212)
第十一章 财政政策与货币政策的协调配合	(215)
第一节 财政政策与货币政策的搭配方式	(215)
第二节 财政政策与货币政策的效力	(218)
第三节 封闭性经济体系下的财政——货币政策 配合	(224)

第四节	开放性经济体系下的财政——货币政策配合	(228)
第五节	内外平衡与财政——货币政策配合	(232)
第六节	财政政策与货币政策的时滞	(236)
主要参考文献		(239)

第 一 章

财政政策的概念与分类

第一节 财政政策的概念

一、公共政策、经济政策与财政政策

明确公共政策、经济政策和财政政策之间的关系是了解财政政策内涵的第一步,而这三个概念均与政策有关,所以,我们先看看什么是“政策”。“政策”一词一般是指政府或政党为实现一定的路线、目标而制定的行动准则或采取的手段。

然而,在西方学者中,对政策的定义并非完全一致。J·E·安德森认为,“政策”一词用来指某一行动者(即某一位官员、某一个团体或某一个政府机构)或一组行动者在既定的活动领域中的行为^①。C·弗雷德里奇的政策定义是:在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程。提出政策的用意是利用时机、克服障碍,以实现某个既定的目标,或达到某一既定的目的^②。

美国著名经济政策学家 K·E·包尔丁在 1959 年出版的《经济政策学原理》一书中给政策下的定义是:所谓政策就是支配为既定目标而采取行动的各种原则。一般来说,政策总是意味着是“行动的计划或方针”。而所谓的计划或方针即是指在某些既定的条

①② J·E·安德森:《公共决策》,华夏出版社 1990 年版,第 2、3 页。

件下,预先有意识地形成怎样做某件事的步骤和方法。由此,日本经济政策学家后藤昭八郎在《经济政策的基础理论》一书中指出:政策即政策主体用某些方法去有意识地改变客体,也可以说是想要实现某种目标的指针^①。

无论如何,作为一个完整而科学的政策定义,至少要包括以下三个方面:(1)政策应被看作是一个活动过程;(2)政策是朝着某一既定的目的或目标前进的;(3)政策乃是人们就某一事情的实际行动,并不是指仅仅提出要做的事情^②。

R·艾斯顿认为,从广义上说,公共政策是“政府机构和它周围环境之间的关系”^③。这个定义的外延太宽,几乎无所不包,人们无法确定它的内涵。T·R·戴伊则认为,“凡是政府决定做的或者不做的事情就是公共政策”^④。这个定义虽然具有一定的准确性,但它也存在着两个问题:(1)它并没有恰如其分地指出,政府决定要做的事情和政府实际所做的事情之间存在着的偏差;(2)这一定义还可能使公共政策被看作包括人事任命、发放执照这些通常被看作不是政策的事务本身的活动。所以,安德森认为,公共政策是由政府机关和政府官员所制定的政策(当然,非官方活动家和因素可以影响政策的发展)^⑤。他指出,在这一定义中,有些含义应当明确。首先,我们所关心的是有目的的或者有明确方向的活动,而不是无意识的或偶然的行为。其次,公共政策是指政府官员的活动方式或活动过程,而不是他们所做的那些单独的,彼此毫不相关的决定。再次,公共政策是指政府在调整贸易、阻止通货膨胀或促进公共住房方面实际所做的事情,而不是它打算做的或将要

① 转引自周炼石、张祖国:《经济政策学》,重庆出版社 1991 年版,第 1 页。

②③④ J·E·安德森:《公共决策》,华夏出版社 1990 年版,第 2、3 页。

⑤ J·E·安德森:《公共决策》,华夏出版社 1990 年版,第 4、5 页。

做的事情。再其次,公共政策在形式上可以是积极的,也可以是消极的。积极形式的公共政策,包括政府为解决某一特定的问题而公然采取的行动。消极形式的公共政策则包括,政府官员就让人们要求政府加入某一事务,做出的不采取任何行动、不做任何事情的决定。最后,公共政策至少是积极形式的公共政策,是建立在法律基础上的,因而它们具有权威性^①。

由此看出,公共政策除了具有全部的政策的特质外,还有一个鲜明的特点,就是政策的主体是国家或政府。

如果把国家或政府这一政策主体的有意识的行动领域,限定于某个具体问题,就会形成不同的政策。如果限定于社会问题领域,叫做社会政策,相应的有外交政策、文教政策、国防政策等;如果限定于经济问题,就叫做经济政策。所以,经济政策就是国家或政府有意识地去解决各种经济问题,以增进国民经济福利的行动方针和措施。当然,不同的经济政策学家对经济政策下的定义也有所差异。西方学者 D·S·沃特森和 H·S·诺顿给经济政策所下的定义是“政府以对经济生活施加经济影响为目的而采取的行动”^②。基斯钦说,“经济政策是政府为追求一定的目的而采取的行动”,“是政府总政策中的经济方面”,“是政府为达到自己的目的在经济事务中有意识的干预”^③。

既然经济政策指的是一个国家所要达到的经济目标及其实现手段。那么,它主要涉及到两方面的问题:我们期望经济做什么以及这些事情如何被做。

经济政策的范围并非广泛,大体上可分为生产政策、流通政策

① J·E·安德森:《公共决策》,华夏出版社 1990 年版,第 4、5 页。

② 转引自【日本】守谷基明:《现代经济政策论》,第 8—9 页。

③ 转引自周炼石、张祖国:《经济政策学》,重庆出版社 1991 年版,第 2 页。

和分配政策。德国和日本的经济学家则把经济政策分为农业政策、工业政策、交通政策、商业政策。随着经济理论不断发展,西方的政治家和经济学家们一致认为,在政府的经济政策中,存在着两种大规模间接干预的工具,即货币政策和财政政策。前者控制货币供给和利率结构,后者控制在经济过程中参与者之间的收入流量。

由此可见,经济政策是国家或政府在经济问题上所采取的公共政策,而财政政策是国家或政府经济政策的主要组成部分,也可以说是实现国家或政府经济政策的重要手段。近年来,在西方财政学者中,不少人强调财政政策的经济政策化。这种见解认为,财政政策不仅为保持财政平衡的手段,并应扩大其机能,在财政目的上,务需具有经济政策的及经济改革的目的。换言之,财政政策作为实现经济政策的手段,财政当局必须担负经济政策的新任务。由于不论在理论上还是在实践上,财政政策与经济政策之间确实存在这种关系,以致于很多学者认为,财政学业已为经济学所吸收,而丧失其独立科学的地位。这当然是一种激进的观点。

二、财政、财政理论与财政政策

在西方学者看来,财政系国家或政府的经济活动,而财政现象为经济现象的一种。人类的经济活动有二:一是个别经济相互间的经济活动;二是国家或政府相互间、以及国家或政府与个别经济相互间的经济活动。前者称为普通经济或一般经济,后者称为财政。财政的目的,在于满足国家或政府的公共需要;而财政的内容,在于获得国家或政府活动上必需的货币收入,从事其活动所必需的货币支出,并对此货币收支,就质的方面和量的方面,作平衡性的调整;或者运用财政收支,实行经济的、社会的调整,以实现多方面的财政目的。

西方经济学家认为,财政是经济的一种,故应受一般经济原则的支配,即应遵守“以最少费用获得最大效果”的经济原则或合理原则。但财政是公共经济,与一般国民经济的性质不同。国民经济是多数个别经济的集合体,基于个别经济之间的竞争与调和,可在自然的状态下体现出国民经济总体的运行法则或倾向。至于财政,并非个别经济的集合,其本身便是一个巨大的个别经济,基于国家意志,实行统一指导的一个独立的经济体制。因此,较之一般经济,财政便具有如下特征:

1. 财政的非盈利性。这是财政在目的上的特征。财政活动的目的,在于制造公共的、抽象的政治价值,而一般的经济活动的目的,在于制造个别的具体的经济价值;前者是非盈利性质的活动,后者是盈利性活动。财政活动所创造的多属于非物质的价值,诸如国家独立的保持、和平的维护、文化的发达、国民幸福安宁的促进与确保等,皆不能以货币价值表示;即使国家也经营一般经济性企业,供给有货币价值的财货,但国家也并非仅以实现单纯的盈利为唯一目的。

2. 财政的公共报偿性。这是财政在受益方式上的特征。在一般经济之下,给付与相对给付之间,基本采用个别报偿原则。但是,在财政收入(国民对国家的给付)与财政支出(国家对国民的给付)之间,不能个别比较对照,计算其经济利益的得失,仅能在整体上作全面的对照比较,以评判其政治效果的大小,且应注意社会伦理的价值判断。

3. 财政的强制性。这是财政主体在性质上具有的特征。一般经济的主体是私人,给付与相对给付,由当事者之间根据自由成立的契约而实行。但财政的主体是国家,系具有强制权的政治团体,故给付与相对给付,由国家通过立法机构,制定法律,加以决定,很少有变通的余地。

4. 财政的永续性。这是财政在存续期间上的特征。一般经济的活动,由于经济主体的死亡或变更,经常发生能否存续的问题。但是,国家的生命与国家的存在,具有永续性。因此,国家不但能够担负长期债务,发行长期公债,甚至永久公债,而且一般经济难以举办的长期连续性事业、非盈利性的事业及设施,财政均能一一付诸实施。

5. 财政的量出为人性。这是财政在处理上的特征。一般经济是盈利经济,当其考虑支出时,系以收入为前提而决定,亦即基于收入的增加与支出的节约,以求收入规模的扩大。至于国家财政,并非以收支本身的计算为目的,也不是要求收入越多越好,它所考虑的是如何运用财政手段达到各项公共目的。因此,财政在收支处理上,便以“量出为人”原则为基础,亦即以支出来决定收入,与一般经济之“量入为出”原则,具有显著的差别。

6. 财政的固定性。这是财政在运用上的特征。一般经济的收支,经济主体可以作自由的决定,根据临时机动之需,予以变更或增减。但财政必须根据法规进行一收一支,换言之,财政的收支,受国家预算的约束,是一种固定性的活动。

财政学就是把财政现象即国家经济作为研究对象的学问。研究国家收入与支出的经济性作用,确属于它的课题。但是,这里值得注意的是,财政本质上是政策现象,可以说就是政治现象的经济化。为此,财政被称为政治与经济的联结点,或者被称为政治与经济的中间项。

财政理论是人们对财政分配及其规律的系统的理性认识。一般来说,它从研究对象的经济现象中舍掉一般的政治因素,而抓住财政分配活动中的数量关系和规律性的东西。财政政策与特定价值判断相结合,也就是说,它与具体的目标联系在一起,是政府在财政理论的指导下,根据经济运行状况实施干预所采取的措施。

财政理论是政府制定财政政策的基础,而财政政策是政府把财政理论应用于经济实践中的途径。

三、财政措施与财政政策

财政措施是财政政策所采取的方法或手段。一般来说,财政政策是长期性的、策略性的,是配合国家总统施政目标的财政策略;而财政措施是短期性的,是手段,是适应不同的经济社会条件而运作的不同方法,其目的在于实现财政政策的目标。所以,在同一财政政策目标下,可以采取不同的财政措施来完成任务,而同一财政措施可以成为实现不同财政政策目标的工具。

财政政策目标的实现,在不同的经济社会环境下,应采取不同的财政措施,才能针对实际需要产生最大效果。如果采取不适当的财政措施,或将无济于事,或将降低效果甚至造成相反的影响。就稳定经济的长期财政政策目标而言,根据美国的历史显示,在本世纪 30 年代系以提高就业为主要财政措施,而在第二次世界大战期间,同一政策目标改以抑制通货膨胀为手段,否则将事与愿违。

至于财政措施的选择,固然应以完成特定的财政政策目标为依据,但在特定财政政策之外的其它财政政策也应同时加以考虑。因为,某一财政措施对某一财政政策产生正效果,同时也会对其它财政政策产生正的或负的效果。例如,以提高就业的财政措施而言,它对经济增长会产生有利的政策影响,但对经济稳定可能产生不利的政策影响。又如以加强直接税征收的财政措施而言,它对公平所得分配的财政政策有利,而对经济增长的财政政策却不利。所以,选定财政政策目标后,在考虑采取哪种财政措施时,需要慎重分析选择。选择的原则是:选择的财政措施对其他财政政策目标有辅助性功能者优先;其次应选择不致妨碍其他财政政策目标实现的财政措施;最后选择对其他财政政策目标的实现破

坏性最小的财政措施。

需要指出的是,财政措施在运行时常常会发生误导效果。一般来说,财政措施是考虑到实现财政政策目标而行动的,是为财政政策目标的实现服务的。但是,在实际上,许多财政措施经常会带来引导错误的不良效果。例如,为实现所得平均分配的财政政策,政府在征税时对经营规模小、负税能力弱的小商贩不课征营业税,这一措施的误导效果是商店化整为零,与规模经济原则相悖。又如,公司发行股票,在股权变更时,要征收证券交易税,但为减轻税负,不发行股票而以股单交易者大有人在,这与健全公司组织的目的背道而驰。

四、财政政策的定义

“fisc”一词源于古希腊语,意思是“篮子”,代表公共资金,因而其含义是财政部或国库。所以,财政政策既与财政部有关,又是经济政策的一部分,主要是关于中央(联邦)政府收支以及为实现收支所做的努力。换言之,财政政策是指国家筹集财政资金并花掉它们的那些活动。但是,这种理解只是对财政政策的初步认识。

60年代初,财政学者 V·阿盖笛(V·Urduidi)给财政政策下了一个比较全面的定义。他认为,“财政政策可以认为是税制、公共支出、举债等种种措施的整体,通过这些手段,作为整个国家支出组成部分的公共消费与投资在总量和配置上得以确定下来,而且私人投资的总量与配置受到直接或间接的影响”^①。根据希克斯夫人的观点,“财政政策是指公共财政的所有不同要素在依然把履行其职责(税收的首要职责就是筹措收入)放在首位的同时,共

^① 转引自 P·C·Jain, Economics of Public finance, Atlantic Publishers, 1989, P49.

同适应各项经济政策目标的方式、方法。我们认为,这些目标一方面是在高就业水平基础上的稳定,另一方面是生产力的稳定提高,以在充分利用可利用资源的基础上求得最大增长。在讨论财政政策时,我们需要考察所有公共支出和收入的类型:一方面是对现存商品、劳务、转让、固定资本形成以及存货购买等方面的支出,另一方面是税收收入和来自财产、举债方面的公共收入以及公债管理”^①。

上述两个定义,着重于财政政策的手段,至于财政政策应达到什么样的目标,他们认为,只能根据经济政策的目标来定。

后来,J·F·都教授对财政政策的定义提出了一个新的观点,他说:“所谓财政政策意即政府收支的调整,以达到经济更加稳定,实现预期经济增长率”^②。财政政策的另一个定义是凯塞提出来的,他说:“财政政策就是政府的税收、支出以及债务政策对生产、就业、收入以及价格等水平的影响”^③。而格劳维斯教授一直认为,“财政政策一词业已形成一种特殊的思想和研究领域,即研究有关国家资源的充分、有效利用以及维持价格水平稳定等问题。财政政策的短期目标是消除经济周期;而它的长期目标则是防止长期停滞和通货膨胀,与此同时,为经济增长提供一个有利的环境”^④。

这两种定义从强调财政政策的手段转移到财政政策的目标,这一转变是与西方经济学的研究热点的转移分不开的。过去,西

① U·K·Hicks, Public Finance, Macmillan and Company Ltd., Bombay, 2ed., 1967, P269.

② J·F·Due, Government finance: Economics of the Public Sector, Richard D. Irwin, INC, Illinois, 4th edn., 1968, P267.

③ N·F·Keiser, Macroeconomics, Fiscal Policy and Economic Growth, P4.

④ H·M·Groves, Financing Government, Holt, Rinehart and Winston, INC., New York, 1962.