

“十二五”国家重点图书出版规划项目

中国现阶段 财政政策调控研究

杨志安 著



辽宁大学出版社
Liaoning University Press

目 录

第一章 总 论	1
第一节 财政政策的概念与内涵	1
一、财政政策的基本含义	1
(一) 财政政策的含义	1
(二) 财政政策的本质	2
(三) 财政政策的内容	2
二、财政政策的工具	3
(一) 税收	3
(二) 公共支出	5
(三) 政府投资	5
(四) 国债	6
(五) 政府预算	6
三、财政政策的类型	6
(一) 根据调节经济周期的作用划分	6
(二) 根据调节国民经济总量的不同功能划分	8
(三) 按作用空间划分	9
(四) 按作用时间划分	9
第二节 财政政策的功能与特征	10
一、财政政策的传导机制	10
(一) 收入机制	10
(二) 货币机制	11
(三) 价格机制	11

二、财政政策的功能	12
(一) 发展功能	12
(二) 稳定功能	14
三、财政政策的基本特征	15
(一) 财政政策属于上层建筑的范畴, 体现国家意志	15
(二) 财政政策是主观指导和客观规律的统一	16
(三) 财政政策是稳定性与变动性的统一	16
(四) 财政政策具有可控性和可操作性	16
(五) 财政政策的目标具有多重性	17
第三节 财政政策目标与实现	17
一、财政政策目标的含义	17
二、财政政策目标的内容	18
(一) 中国财政政策目标	18
(二) 西方经济学财政政策目标	19
三、财政政策目标之间的互扰性	21
(一) 充分就业与价格水平稳定之间的冲突	21
(二) 经济增长、充分就业与国际收支平衡的冲突	22
(三) 经济增长与公平收入分配的冲突	22
四、中国财政政策目标调整的现实选择	23
(一) 中国财政政策目标存在的现实问题	23
(二) 中国财政政策目标调整的现实依据	24
(三) 中国财政政策目标实现的途径	25
第二章 财政政策的效应分析	28
第一节 财政政策乘数效应	28
一、乘数效应的含义	28
二、财政政策乘数的类型	28
(一) 投资乘数	29
(二) 公共支出乘数	29
(三) 税收乘数	29

(四) 平衡预算乘数	29
三、财政政策乘数推导	30
(一) 三部门经济中各种乘数	30
(二) 四部门经济中各种乘数	31
四、乘数效应对财政政策影响的分析	33
(一) 投资乘数效应	33
(二) 公共支出的乘数效应	34
(三) 税收乘数效应对国民收入的影响	36
(四) 平衡预算乘数效应	39
第二节 财政稳定器效应	39
一、自动稳定器概述	39
(一) 自动稳定器的含义	40
(二) 自动稳定器的分类	41
(三) 中国特色的财政自动稳定器	41
二、税收自动稳定器	43
(一) 税收自动稳定器的功能	43
(二) 税收自动稳定器的效果	45
三、支出自动稳定器	48
(一) 政府购买的稳定器效应	48
(二) 政府转移支付的稳定器效应	48
四、中国财政稳定器存在的问题及风险	50
(一) 人口老龄化严重、医疗支出增加财政支出	50
(二) 社会保障制度不健全和社会保障面的扩大增加 财政支出	51
(三) 社会公共项目支出增加	51
(四) 税基侵蚀和利润转移使财政收入减少	51
第三节 财政政策“挤出效应”	52
一、“挤出效应”的含义	52
二、财政政策“挤出效应”的理论分析	52

(一) 从需求角度分析“挤出效应”	52
(二) 从供给角度分析“挤出效应”	53
三、基于“挤出效应”的财政政策效果分析	53
(一) 产品市场：IS 模型	53
(二) 货币市场：LM 模型	54
(三) 凯恩斯主义极端	54
(四) 基于 AD-AS 模型分析	55
四、影响财政政策“挤出效应”的因素	56
(一) 乘数的大小	57
(二) 货币需求对产出变动的敏感程度	57
(三) 货币需求对利率变动的敏感程度	57
(四) 投资需求对利率变动的敏感程度	57
第三章 财政政策与总量调节	58
第一节 扩张性财政政策调节	58
一、扩张性财政政策概述	58
(一) 扩张性财政政策含义	58
(二) 扩张性财政政策形成的背景	61
二、扩张性财政政策调节工具	63
(一) 收入方面的政策工具	63
(二) 支出方面的政策工具	65
三、扩张性财政政策调节效果	68
(一) 扩张性财政政策的积极效果	68
(二) 扩张性财政政策调节引起的风险	70
(三) 扩张性财政政策调节效应	72
第二节 紧缩性财政政策调节	74
一、紧缩性财政政策概述	74
(一) 紧缩性财政政策含义	74
(二) 紧缩性财政政策形成的背景	75
二、紧缩性财政政策主要措施	76

(一) 收入方面的政策工具	76
(二) 支出方面的政策工具	77
第三节 中性财政政策调节	78
一、中性财政政策概述	78
(一) 中性财政政策含义	78
(二) 中性财政政策形成的背景	79
二、中性财政政策的工具	80
(一) 调整和完善财政政策	80
(二) 实施结构性财政政策的若干选择	82
第四章 财政政策与产业发展	84
第一节 促进基础产业发展的财政政策	84
一、基础产业的内涵与特性	84
(一) 基础产业的内涵	84
(二) 基础产业的特性	86
二、结合实例分析促进基础产业发展的财政政策	87
(一) 促进农业发展的财政政策研究	87
(二) 促进能源发展的财政政策研究	90
(三) 促进交通运输业发展的财政政策研究	93
第二节 推动主导产业发展的财政政策	94
一、主导产业的内涵	94
(一) 主导产业的内涵	94
(二) 主导产业的特征	95
二、主导产业与其他产业的关系	95
(一) 主导产业与基础产业的关系	95
(二) 主导产业与先导产业的关系	96
(三) 主导产业与支柱产业的关系	96
三、区域主导产业的内涵及特征	96
(一) 区域主导产业的内涵	96
(二) 区域主导产业的特征	97

四、推动主导产业发展的财政政策	98
(一) 推动装备制造业发展的财政政策研究	98
(二) 推动辽宁省煤炭行业发展的财政政策研究	102
(三) 推动汽车行业发展的财政政策研究	105
第三节 实现产业结构优化升级的财政政策	108
一、产业结构优化升级的内涵和规律	108
(一) 产业结构优化升级的内涵	108
(二) 产业结构变动存在的普遍规律	108
二、中国现行促进产业结构优化升级的财政政策及其缺陷	108
(一) 中国现行促进产业结构优化升级的财政政策	109
(二) 中国现行促进产业结构优化升级的财政政策的缺陷	109
三、优化产业结构升级的财政政策	111
(一) 加强财政资金支持体系的完善, 改变传统方式, 提高财政资金使用效率	111
(二) 加大政府对科技创新的支持力度, 为重点产业优化 升级提供强大支撑	111
(三) 创新税收激励手段, 引导地方和企业加大科技投入	112
(四) 发挥政府采购政策导向功能, 推进产业结构优化升级	113
(五) 完善财政支出的绩效评价和监督机制	113
第五章 财政政策与充分就业	115
第一节 就业与财政	115
一、就业的含义	115
(一) 就业基本概念	115
(二) 影响就业的因素	120
二、财政影响就业的基本原理	123
(一) 财政职能与就业的关系	123
(二) 财政影响就业的宏观经济理论	125
第二节 财政政策与劳动力供给	126
一、劳动力供给理论分析	126

(一) 劳动力供给的特点	126
(二) 供给决策模型	127
(三) 制约劳动力供给决策的因素	128
二、财政政策对劳动力供给影响的分析	130
(一) 财政支出与劳动力供给	130
(二) 税收与劳动力供给	131
(三) 累进所得税与人力资本	132
三、财税体制与劳动力供给	133
(一) 劳动力供给特征与供给决策	133
(二) 财政体制对劳动力供给的影响	134
四、优化劳动力供给的财政政策选择	135
(一) 完善教育财政政策, 普遍提高劳动者素质	136
(二) 完善社会保障政策, 提高劳动生产率	136
(三) 加强职业培训, 增强劳动者对劳动力市场的适应能力	137
第三节 财政政策与劳动力需求	137
一、劳动力需求理论分析	137
(一) 劳动力需求的特征	137
(二) 劳动力需求行为	138
(三) 影响劳动力需求的因素	141
二、财政政策对微观劳动力需求的影响	142
(一) 财政支出与劳动力需求	142
(二) 税收与劳动力需求	143
三、财政政策对宏观劳动力需求的影响	146
(一) 税收对经济增长与就业的分析	147
(二) 财政政策与不同产业结构的劳动力需求	148
(三) 财政政策与不同所有制结构的劳动力需求	150
四、扩大劳动力需求的财政政策选择	151
(一) 大力发展劳动密集型中小企业	152
(二) 引导非正规部门就业	152

(三) 理性对待财税优惠政策的作用	152
第六章 收入分配与财政政策	154
第一节 财政调节分配的基本理论	154
一、财政调节收入分配的必要性	154
(一) 市场机制导致社会分配不公	154
(二) 政府作为调节主体的现实需要	155
二、财政调节收入分配的目标和原则	155
(一) 财政调节收入分配的目标	155
(二) 财政调节收入分配的原则	156
三、财政调节收入分配的政策工具	159
(一) 税收	159
(二) 财政支出	161
(三) 社会保障制度	163
第二节 中国收入分配的现状分析	164
一、中国收入分配现状的总体分析	164
(一) 国民收入分配格局	164
(二) 相关衡量指标反映下的居民收入分配现状	167
二、中国收入分配现状的具体分析	169
(一) 城乡居民收入差距不断扩大	169
(二) 城乡内部收入分配不合理	171
(三) 行业之间收入分配差距显著	173
(四) 地区之间收入差距明显	174
三、造成中国收入分配不合理的财政原因	176
(一) 现有税制在收入调控方面严重缺位	176
(二) 财政投入对收入分配调节作用有限	179
(三) 社会保障制度尚未形成覆盖全社会的安全网	180
第三节 财政调节收入分配的着力点	182
一、优化税收结构, 着力调节居民收入差距过大问题	182
(一) 推进个人所得税制度的建设	182

(二) 进一步完善财产税	185
(三) 加强消费税调节力度	186
二、扩大民生支出及社会保障范围,着力改善城乡收入差距	
扩大局面	188
(一) 加大民生支出支农力度	188
(二) 完善社会保障制度	189
三、运用财政综合手段,着力缩小行业收入差距	192
(一) 鼓励非垄断企业参与市场竞争,打破垄断	192
(二) 利用财税手段直接调节行业收入差距	193
四、发挥转移支付和税收调节作用,着力调控地区间收入	
分配差距	195
(一) 深化转移支付制度改革,加强对地区间的平衡作用	195
(二) 扭转地区间不合理税收转移	197
第七章 财政政策效果评价	199
第一节 财政政策的有效性	199
一、关于财政政策的几种观点及财政政策有效性的体现	199
(一) 财政政策的几种观点	199
(二) 财政政策有效性的体现	201
二、财政政策有效性的理论模型	201
(一) IS—LM 模型	201
(二) 蒙代尔—弗莱明模型	207
(三) AD—AS 模型	212
三、影响财政政策有效性的因素	213
(一) 理论因素	214
(二) 实证分析影响因素	216
四、改革开放以来中国财政政策实施与财政政策效果	217
(一) 中国财政政策实施情况回顾	218
(二) 财政政策实施效果分析	221
第二节 财政政策偏差	224

一、财政政策偏差理论	224
(一) 财政政策偏差概念	225
(二) 财政政策偏差表现	226
二、财政政策偏差的影响因素	227
(一) 财政政策体制内部原因	228
(二) 财政政策执行主体原因	229
(三) 财政政策体制外部原因	229
第三节 财政政策的偏差与协调	230
一、纠正财政政策偏差的措施	230
(一) 规范地方政府财政政策执行	230
(二) 健全财政政策决策体制	231
(三) 加强有效的财政政策执行监督	232
二、财政政策与货币政策的协调	233
(一) 财政政策与货币政策协调的必然性	233
(二) 财政政策与货币政策的协调模式	235
(三) 中国财政政策与货币政策协调的实证分析	236
第八章 中国积极财政政策理论与实践	241
第一节 中国积极财政政策的背景	241
一、经济危机的冲击依然存在	241
(一) 美国次贷金融危机加重了中国经济低迷的走势	241
(二) 当前全球经济发展状况	244
二、经济“新常态”下对积极财政政策的新要求	246
(一) 财政政策的调控空间被大大压缩	246
(二) 地方政府债务风险加速集聚, 为财政政策增添新变数	247
(三) 外部冲击和内部矛盾相叠加, 加大了财政、货币政策 相配合的难度	250
第二节 中国积极财政政策的主要内容及特点	251
一、中国积极财政政策的主要内容	251
(一) 加大财政支出力度, 缓解经济下行压力	251

(二) 优化财政支出结构, 提高财政资金使用效益	255
(三) 完善有利于结构调整的税收政策, 促进经济提质增效 升级	259
(四) 切实加强地方政府性债务管理, 有效防控财政风险	262
二、中国积极财政政策的主要特点	267
(一) 积极财政政策实施背景的特点	267
(二) 积极财政政策实施手段的特点	269
(三) 积极财政政策实施目的的特点	271
第三节 各国积极财政政策的实践及中国国际经验借鉴	272
一、各国实行积极财政政策的实践	272
(一) 美国实施积极财政政策的实践	272
(二) 英国实施积极财政政策的实践	273
(三) 新加坡实施积极财政政策的实践	275
(四) 日本实施积极财政政策的实践	276
二、中国实施积极财政政策的国际经验借鉴	277
(一) 基于宏观政策角度的积极财政政策	277
(二) 基于微观政策角度的积极财政政策	279
第九章 中国积极财政政策实证分析	282
第一节 中国积极财政政策对经济增长影响的实证分析	282
一、样本数据和变量说明	282
(一) 样本数据和资料来源	282
(二) 数据处理和变量说明	282
二、模型和检验方法	283
(一) 计量模型	283
(二) 模型检验	284
三、计量结果与分析	286
(一) 主要结论	286
(二) 政策建议	286
第二节 中国积极财政政策对就业影响的实证分析	288

一、样本数据和变量说明	288
(一) 样本数据和资料来源	288
(二) 数据处理和变量说明	288
二、模型和检验方法	289
(一) 计量模型	289
(二) 模型估计与检验	289
三、计量结果与分析	291
(一) 主要结论	291
(二) 政策建议	292
参考文献	295
后 记	305

第一章 总 论

第一节 财政政策的概念与内涵

一、财政政策的基本含义

(一) 财政政策的含义

财政政策是指为促进就业水平提高，减轻经济波动，防止通货膨胀，实现稳定增长而对政府财政支出、税收和借债水平所进行的政策选择，或对政府财政收入和支出水平所作的决策。或者说，财政政策是指政府变动税收和支出，以便影响总需求进而影响就业和国民收入的政策。变动税收是指改变税率和税率结构；变动政府支出是指改变政府对商品与劳务的购买支出以及转移支付，它是国家干预经济的主要政策之一。广义的财政政策的范围除财政分配所及的预算内收支之外，还包括货币政策、公共管理政策等，而狭义的财政政策是仅限于预算收支之内或者财政部门（包括中央与地方各级财政部门）的相关收支活动所体现出来的财政政策。

1. 财政政策的主体

政策主体指的是政策制定者和执行者，财政政策的主体只能是各级政府，主要是中央政府。各级政府主体的行为是否规范，对政策功能的发挥和政策效应的大小都具有关键作用。改革前实行统收统支的财政体制，中央政府处于财政政策制定者的地位，地方政府则处于财政政策执行者的地位。而改革后，地方政府已具有较大自主权和独立性，其不仅是中央财政政策的执行者，还是地方财政政策的制定者，从而具有“双重”身份和地位。

2. 财政政策的客体

财政政策的客体即所要调节的对象。从宏观层面看，财政政策既可以调节总需求的总量和结构，也可以运用合适的手段影响总供给的结构和水平。从微观层面看，财政政策既可以调节资源配置，也可以调节收入分配。

（二）财政政策的本质

财政政策在本质上是一种以国家为主体的国民经济宏观调控手段。它的主要内容有两项：一是向金融机构或其他社会经济组织筹措特别财政资金；二是将特别财政资金以财政手段注入经济，刺激社会消费和投资，优化经济结构，拉动经济增长。显然，财政政策实质上是一种与价格、利息、税收、工资等宏观调控手段相类似的国民经济宏观调控手段，所不同的只是具体调控对象存在较大差别罢了。

财政政策又是一种以金融性财政政策为依托的特殊宏观调控手段。其最大特点是调控对象涉及金融和财政两大经济领域，不像调控手段那样严格意义上只调控一个国民经济领域。其组织收入时，调控的主要对象是金融领域，安排支出时调控的主要对象是财政领域。换言之，这种政策既具有金融特性又具有财政特性，它是一种比其他宏观调控手段更为灵活，在某些方面更为有效的宏观调控手段，其调控功能几乎是任何其他调控手段无法取代的。

（三）财政政策的内容

1. 总量调节政策

总量调节政策是指国家为了调节社会总供给与总需求平衡所规定的调整财政收入总量关系的基本原则和方针，它包括财政收入总量政策和财政支出总量政策两方面。

财政收入总量政策是通过调节财政收入的总量进行适度调节来影响社会总供求关系的基本措施。对财政收入总量进行调节的手段大体集中体现在税率的升降和税种的增减上。可以这样说，提高税率和增加税种，可以让财政收入总量增加。反过来，减少税率和减少税种则会使财政收入总量减少。而现实生活中是通过改变企业用于消费支出的收入和企业投资成本，来间接调整财政收入总量。所以企业对消费成本和投资成本的变动就决定了财政收入总量调节的反应程度。

财政支出总量政策是通过调节财政支出总量进行调节而影响社会供求关系的基本措施。一般认为，在短期内，财政支出总量对总需求的影响是比较直接的，即无论是消费性的财政支出还是投资性的财政支出，都会很快转变为社会的购买活动，直接形成社会总需求的重要组成部分。从长期来看，由于财政支出中的部分资金会用于投资活动并成为供给，而且财政支出所形成的总需求会通过拉动力度的强弱而影响供给状况，所以在长时期内财政支出总量的变动对供给的影响很大。

2. 结构调节政策

结构调节政策是指国家为调节社会供给结构与需求结构的平衡，而制

定的调整财政收入结构和财政支出结构的基本原则和方针。国家根据财政收入结构，通过社会供给与需求结构的内在联系，调整财政收支结构，进而协调社会供给与需求结构的平衡。结构调节政策，实际上包括财政收入结构调节政策和财政支出结构调节政策两个方面的内容。

财政的结构调节政策主要有两个调节对象。分别是社会再生产比例和消费与投资的比例。其中，为了使社会再生产顺利进行就必须保持协调的比例关系。社会再生产的比例经常由于各种主客观因素的作用出现失调，因而国家需要通过调整财政收入结构和财政支出结构使社会再生产协调发展。另一个是消费与投资的比例。结构调节政策通过调整财政支出中的投资支出与消费支出的比例以及调整财政收入中的投资收入与消费收入的比例关系，或者抑制投资的盲目增长，或者抑制消费基金的盲目增长，来有效地保证消费与投资的协调发展。就目前来说，我国扩大内需、增加基础投资的政策，对保证经济增长有很大的作用，同时又对投资与消费的结构产生了重大的影响。

3. 利益调节政策

利益调节政策是指国家为调节社会经济利益关系而制定的调整财政收支变动的的基本原则和方针。国家利用对社会经济利益关系有重要影响作用的财政收入及转移支付等手段，通过调整财政收支来调节社会的经济利益关系。利益调节政策主要是通过财政收支变动，来调节社会成员的收入差距和各经济单位的非劳动性收入。

社会成员的收入差距，既要适当拉开，调动人们的积极性，同时又要防止产生过大的贫富差距。而财政的利益调节政策主要是通过转移支付和调整累计所得税来实现的。另外，对于非劳动性收入的调节，主要是对因资源、地理位置等非主观努力造成的级差收益进行调节，使企业能够开展公平竞争。而这里，财政的利益调节政策主要是通过调整土地使用税和资源税等来实现的。

二、财政政策的工具

(一) 税收

税收是以实现国家公共财政职能为目的，基于政治权力和法律规定，由政府专门机构向居民和非居民就其财产或特定行为实施强制、非罚与不直接偿还的货币或实物课征，是国家最主要的一种财政收入形式。在现阶段，税收的作用主要表现在以下几个方面：一是组织财政收入。税收是国家组织财政收入的主要形式和工具。税收在保证和实现财政收入方面起着重要的作用。由于税收具有强制性、无偿性和固定性，因而能保证收入的

稳定。同时，税收的征收十分广泛，能从多方筹集财政收入。二是调控经济。税收是国家调控经济的重要杠杆之一。国家通过税种的设置以及在税目、税率、加成征收或减免税等方面的规定，可以调节社会生产、交换、分配和消费，促进社会经济的健康发展。三是维护国家政权。税收具有维护国家政权的作用。国家政权是税收产生和存在的必要条件，而国家政权的存在又依赖于税收的存在。没有税收，国家机器就不可能有效运转。同时，税收分配不是按照等价原则和所有权原则分配的，而是凭借政治权力对各方利益进行调节，体现国家支持什么、限制什么，从而达到维护和巩固国家政权的目的。四是监督经济。税收具有监督经济活动的作用。国家在征收税款过程中，一方面要查明情况，正确计算并征收税款，另一方面又能发现纳税人在生产经营过程中，或是在缴纳税款过程中存在的问题。国家税务机关对征税过程中发现的问题，可以采取纠正措施，也可以通知纳税人或政府有关部门及时解决。

1. 宏观税率（即税收收入总额占 GDP 的比重）的确定

宏观税率的确定是财政政策实现调节目标的基本政策度量选择之一。这是因为税率调节是通过对不同产业、不同产品、不同企业以及不同税目、不同纳税人采用不同的税率实施的调节。税率是税收制度的中心环节，也是税收调节的核心手段。税率的高低，直接决定纳税人税收负担的轻重，体现税收调节的深度。不同的税率形式，实施调节的程度不同：采用比例税率，调节具有“刚性”；采用累进税率，调节具有“弹性”；采用定额税率，调节具有“直接性”。根据国家的政策要求，对不同的产业、部门、产品等采用不同的税率，可以有效地调节产业、部门和产品结构，促进国民经济协调稳定发展。

2. 税负分配

税负是指纳税人承担的税收负荷，亦即纳税人在一定时期应缴纳的税款。而税收负担是指因政府的课税行为而相应地减少了纳税人的可支配收入的数量和份额，从而对其造成的经济利益损失或使其承受的经济负担。税收负担一方面是由税种选择和制定不同的税率通过政府部门来实现；另一方面是通过税负转嫁的形式由市场活动来进行。税负转嫁是指纳税人在商品交换的过程中，把由自己缴纳的税款通过提高价格或压低价格等途径，全部或部分转移给他人负担的行为。即发生税负转嫁后，纳税人的实际可支配收入增加了，而负税人的实际可支配收入却减少了，从而起到了对税收负担分配进行局部调整的作用。

3. 税收优惠和税收处罚措施

税收优惠是指政府为实现特定的社会经济政策，而对某些负有纳税义