

第 一 章

1994 年以来中国财政政策 的周期替换

20 世纪 90 年代以来，随着社会主义市场经济体制的逐步确立，面对日益复杂的国内外经济形势，我国政府审时度势，主动应对，灵活利用财政政策作为调控手段，对经济发展中的波动进行了有效的宏观调控，极大地促进了国民经济的健康发展。总的来说，1994 年以来的中国财政政策在政策取向上，以 1998 年下半年为分水岭，前后分别择机实施了“适度从紧”的财政政策与积极的财政政策和稳健的财政政策，充分显示中央政府对财政政策周期的把握和驾驭宏观经济调控的能力日渐成熟。

一、“适度从紧”的财政政策——实现经济增长“软着陆”

（一）宏观经济背景

1992 年，小平同志南方谈话，提出“发展才是硬道理”的重要思想，以此为契机，我国开始进入新一轮经济增长时期，一举扭转了 1989 年和 1990 年经济低速增长的态势，国民经济发展进入了一个新的阶段。从 1992 年开始的新一轮经济增长，在取得巨大的社会经济成就的同时，也带来了新的问题。

突出表现在：从 1992 年起，作为推动我国经济增长主要因素的固定资产投资高速增长，1992 年至 1993 年增速分别为 42.6% 和

58.6%，大大超过以往的增长速度。投资需求带动了消费需求，当时我国正处于从计划经济向市场经济转轨的过程中，投资需求与消费需求的双膨胀，加剧了商品供给的短缺状况，造成1993年至1994年全国商品零售价格指数分别上升了13.2%和21.7%产生了较为严重的通货膨胀。经济增长过快带来的经济过热与严重的通货膨胀，成为社会经济稳定的巨大隐患。

建国以来，我国多次出现经济过热现象，为了给经济过热降温，受当时宏观调控经验不足的局限，往往采取“紧缩到底”的政策手段，使经济由过热一下子陷入过冷。这种热与冷的转换，好像是快速行驶中的急刹车，经济过热是消除了，但又面临着如何启动经济的问题。热与冷的骤然交替，造成经济波动剧烈，对国民经济运行产生十分不利的影响。1988年的经济过热与通货膨胀以及随后1989年和1990年国民经济的低速增长，使决策部门认识到，必须改变过去那种“一松就热”、“一紧就冷”的传统作法，做到既要为经济过热降温，也要保证国民经济的正常发展速度，防止经济运行中的大起大落现象再次发生。正是基于这样一种思路，中央适时提出了“适度从紧”的财政政策，对过热的经济实施恰如其分的宏观调控，实现“高增长、低通胀”的新的经济发展态势。

（二）“适度从紧”的财政政策的目标

1. 遏制通货膨胀是首要目标。在市场经济条件下，适度的物价稳定是社会经济活动赖以存在的基础，是国民经济持续稳定增长的主要标志。但是，我国1993年和1994年的高通货膨胀率，不仅是改革开放以来的顶峰，在世界上也是少见的。这么高的通货膨胀率，对国民经济造成了严重的冲击，无论是对国家、企业，还是对城乡居民个人都具有颇大的危害性，这已为世界各国的实践所验证。在经济体制转轨阶段，通货膨胀的压力是客观存在的，但如果任其发展下去，不可避免地就会破坏正常的经济秩序，最终导致经济增长的下降或停滞，因此遏制恶性通货膨胀便成了

当务之急。

2. 保持国民经济适度增长是另一重要目标。过去很长一段时间以来，我国虽然对遏制通货膨胀取得了相当的成绩，但代价常常是随之而来的国民经济在低谷中运行。实践证明，这种经济过热中的“急刹车”作法，同样不利于国民经济的持续协调发展。1988年，为了抑制严重的通货膨胀，我国在财政政策上采取了严厉的紧缩措施，通货膨胀率虽然是明显降了下来，但为此付出的代价却是国民经济连续两年萎靡不振，致使1989年和1990年的国内生产总值增长率仅为4.1%和3.8%。改革开放以来，保持国民经济的适度增长一直是我国宏观经济调控的核心内容，是实现我国经济腾飞的必要条件，遏制通货膨胀不能以牺牲国民经济的增长速度为代价。鉴于此，在实现遏制通货膨胀的同时，还必须保持国民经济的适度增长，这是“适度从紧”的财政政策的另一重要目标。

（三）政策特点

1. 着眼点是经济增长的“软着陆”。“适度从紧”意味着在实施财政政策进行宏观调控中，要恰如其分地掌握好政策实施的力度，在消除经济剧烈波动的同时，又保持住经济的平稳增长，即实现经济运行中的“软着陆”。“软着陆”是对经济运行状态的形象比喻，从经济意义上讲，它是指国民经济的运行在经过了一段过度扩张后，在政府的宏观调控作用下，平稳地回落到适度的增长区间。而“适度的增长区间”，则是指经济增长的实现与社会物力、财力等的承受力相适应，脱离了客观社会经济承受能力的过快或过慢增长都不是适度的表现。因此，“适度从紧”是为了防止宏观经济调控中的紧缩力度过大，使经济增长受到损害，不利于改革的深化。

2. 总量从紧，结构调整。20世纪80年代中期以来我国历次大的经济波动，几乎都是源于投资膨胀而引发的总需求膨胀。由于当时社会主义市场经济体制还在初步建立中，短缺经济的影响犹在，由投资膨胀引发的总需求膨胀在短时期内难以明显得到释放，

所以在这种背景下，实施总量适度从紧的宏观财政政策是必要的。值得指出的是，财政政策坚持总量上的从紧，并不意味着财政支出绝对量的减少，而是相对压缩。在这里，相对压缩有两层含义：一是指相对于上年，财政支出的增长速度下降，例如 1995 年至 1998 年的财政支出增长速度都低于了 1993 年和 1994 年的财政支出增长速度；二是指相对于财政收入的增长速度，财政支出的增长速度下降，例如从 1995 年到 1997 年财政支出的增长速度都低于财政收入的增长速度。

此外，1994 年还实施了适应社会主义市场经济的税制改革和分税制财政体制改革，提高财政收入的“两个比重”，为中央实施宏观经济调控提供财力保证，把与速度和规模直接相联系的消费税和增值税的 75% 作为中央的固定收入，把与经济效益水平直接相关的所得税等作为地方的固定收入，以此限制地方对增长速度的片面追求。

另一方面，吸取了以前经济过热时采取全面紧缩导致经济跌入低谷的教训，在总量从紧的大前提下，进行适时的结构调整，做到“紧中有活”，避免“一刀切”。对国家重点建设项目，对具有公共产品性质的基础设施，比如公路、铁路、农田基本建设和水利设施、环境保护项目等，对具有市场效益的企业，适当地加大公共资金投入，进行重点扶持；而对“泡沫经济”部分，对低水平重复建设部分，对单纯外延型扩张和低效益甚至无效益的部分则从紧。通过“紧中有活”的结构调整，促进经济增长方式从粗放型向集约型的转变，为以后高质量的经济增长奠定坚实的基础。

3. 与“适度从紧”的货币政策搭配。财政政策与货币政策是政府实施宏观调控的两大政策工具，两者一般都搭配运用。1993 年的经济过热，使中央意识到必须通过财政政策与货币政策两种宏观调控工具，给经济过热降温，遏制严重的通货膨胀。一般来说，在经济过热时，把好货币与信贷两个闸门，对于降低总需求能收到

立竿见影的效果。以投资需求过度膨胀为标志的经济过热，为财政政策与货币政策的搭配运用提供了舞台。因此，“适度从紧”的财政与货币政策从以下三个方面发挥作用：第一，严格控制财政支出，特别是工资性支出和社会集团消费，通过调整支出结构、合理安排支出，把财政支出的增长势头控制住；第二，严格控制信用总量，合理调整信贷资金投向，严格控制固定资产贷款，严禁用流动资金搞固定资产投资；第三，在控制固定资产投资规模的同时，加大投资结构调整力度，重点是严控新形式项目、加大企业技改力度，投资资金用于保投产、保收尾、保国家重点等等。总的来看，财政政策与货币政策的搭配运用，成功地使经济过热降温，遏制了通货膨胀。

（四 实施效果

1. 实现经济增长的“软着陆”。经过 1993 年后政府实施的“适度从紧”的财政政策，严重的通货膨胀由 1995 年开始得到了抑制，该年的全国商品零售价格指数比上年回落了 6.9 个百分点，而同期的国内生产总值仍维持了 10.5% 的较高增长速度；到“九五”时期的第一年即 1996 年，经过三年的治理整顿，我国基本实现了国民经济的“软着陆”，是年全国商品零售价格指数回落至 6.1%，但仍保持了 9.6% 的经济增长速度，经济环境得到明显改善，经济增长质量显著提高，取得了既遏制通货膨胀又保持国民经济持续增长的良好态势，实现了在低通胀下国民经济高速增长的“双赢”格局。

2. 积累了治理经济过热的丰富经验。运用财政政策进行宏观经济调控，是市场经济条件下财政职能的重要体现。从 1993 年开始的“适度从紧”的财政政策的运用，是根据改革与发展的需要而做出的相机抉择。通过财政政策以及与货币政策的组合运用，治理了严重的通货膨胀，避免了经济发展中的“急刹车”现象，成功地实现了经济增长中的“软着陆”，国民经济保持了健康发展。这是运用经济手段进行宏观调节的成功范例，改变了计划经济时代常

常运用行政手段控制国民经济的传统作法，跳出了计划经济下宏观调控的框框，有效地解决了过去一直困扰我们的“一管就死”的宏观调控难题，这在建国以来还是头一次，是我国宏观调控史上的重要事件，为治理市场经济条件下通货膨胀积累了宝贵的经验。

二、积极的财政政策—— 拉动内需

（一）宏观经济背景

1. 外部：亚洲金融危机的严重冲击。1997年2月泰国首先爆发了金融危机，并产生了连带影响，迅速波及到马来西亚、新加坡、印度尼西亚、菲律宾、香港等国家和地区，使欧洲、拉美和美国都受到不同程度的影响。这场金融危机，危害之大，超出了早先一般人的估计。中国的金融部门虽然在这场危机中没有受到像其他国家那样的严重影响，但作为全球经济一部分的中国经济，无法独善其身。

首先是出口需求锐减。我国近10来经济高速增长的一个重要原因是每年的外贸出口增长率都很高。但亚洲金融危机爆发后，许多亚洲国家和地区的货币大幅度贬值，对我国的产品出口造成很大的压力，1998年后影响加深，出口增幅逐月递减。1998年上半年的外贸出口额为869.8亿美元，同比增长了7.6%，与1997年同期的26.2%和1997年全年的20.9%形成鲜明的对比。其中5月份出口下降了1.5%，为22个月以来的首次负增长。^①产品出口的减少，不但使出口需求下降，而且通过相关产业的连锁关系，引发其他产业的投资需求和消费需求减少。

其次是外商投资下滑。金融危机的爆发，使许多国家和地区的通货紧缩趋势加快，企业筹资能力下降，对外投资活动出现严重

项怀诚：《中国：积极的财政政策》，中国财政经济出版社，2001年，第4页。

萎缩。我国进入 20 世纪 90 年代以后，外资大量涌入，成为经济发展的动力之一，1993 年外商直接投资更达 1114.36 亿美元。但由于金融危机，亚洲地区的经济发展前景不被看好，大量国际资本回流到欧美等其他地区，作为世界上吸引外资的大国，我国深受影响。从 1997 年起，对我国的外商直接投资开始明显下降，1997 年和 1998 年的外商直接投资额分别才达到 510.04 美元和 521.02 美元。由于亚洲地区是金融危机的重灾区，1997 年亚洲国家对我国直接投资占我国实际吸收外资总量的比例由以往的 80% 以上降为 75.6%，1998 年继续下降为 68.7%。

2. 内部：宏观经济由短缺经济转变为有效需求不足。直到 20 世纪 90 年代中期，我国的经济从总体上讲基本属于短缺经济，供不应求这一时期宏观经济的基本特征，因此宏观经济调控的基本任务是压缩社会总需求，增加社会总供给，防止出现通货膨胀。但是，随着我国社会主义市场经济逐步发展，在国民经济成功实现“软着陆”之后，与短缺经济相对的另一种宏观经济形式——有效需求不足悄然出现在我国的国民经济中。

社会有效需求可以分为消费需求、投资需求和出口需求三大类。由亚洲金融危机导致的出口需求不足在上面已谈到，这里不再赘言。

首先是消费需求增长缓慢。改革开放的很长时间里，我国经济之所以能够持续高速增长，一个很重要的原因是在城乡个人收入快速增长的同时，消费需求的快速增长带动了投资和生产的高速增长。但是，进入 20 世纪 90 年代中期后，由于企业效益不佳、国有企业减员增效速度加快和国内外市场疲软等一系列原因，城乡居民的个人收入速度大幅度减缓。1997 年只比 1996 年增长 5.7%，增幅比 1996 年回落 8.1 个百分点，1998 年的增幅也只维持了 1997 年的水平。

在收入增长显著放慢的同时，居民个人支出，尤其是未来的预

期支出，却有增无减。进入 20 实际 90 年代中期以来，迅速推进的医疗、住房、教育、社会保障等各项改革，使人们的预期未来支出增加，再加上失业率高、就业前景暗淡等因素，使人们不得不将收入的更大部分储蓄起来，造成居民边际储蓄倾向上升，边际消费倾向相应下降。据统计，全国城乡居民储蓄存款（年底余额）1996 年比 1995 年上升了 29.87%，1997 年又比 1996 年上升了 20.14%。这减少了社会的消费需求。

其次，投资需求增长乏力。由于市场供求关系的转变，使得绝大多数生产资料和消费品价格持续下降，市场呈现出不景气。受此影响，处于市场竞争中的企业，普遍看淡市场，缺乏投资信心，投资预期收益下降，投资欲望不强已相当普遍。尽管金融机构采取了降低存款利率、准备金率，增加货币投放量等措施，但随着经济体制改革的不断深化和现代企业制度的逐渐建立，企业投资的“软预算约束”状况开始有所改善，在对市场前景预期不佳的情况下，即使金融机构适度松动银根，企业一般也不愿贸然投资扩大生产。另一方面，随着国有商业银行经营机制改革的深化和贷款责任制的建立，银行贷款的安全意识、盈利意识普遍增强，在投资预期效益不佳的情况下，银行不会轻易给企业提供贷款用于投资。鉴于上述因素，作为我国经济增长主要动力之一的固定资产投资，1997 年增长幅度下滑至 8.8%，比 1996 年下降了 6 个百分点。由于我国固定资产投资的增长同经济增长密切相关，因此固定资产投资增长的下滑，必然导致经济增长速度放缓。

3. 货币政策效果不明显。在我国的经济改革中，由于受货币学派的影响，一段时间以来，存在着重货币政策、轻财政政策的现象。1996 年我国成功实现了国民经济的“软着陆”后，受经济运行的惯性作用，宏观经济开始出现有效需求不足的问题。中央意识到了这个问题，便开始着手将适度从紧的货币政策向稳健的方向做灵活的调整，货币政策成了决策层扩大社会需求的首选宏观调

控工具，随之采取了一系列放松银根、刺激需求的货币政策。在中央出台积极财政政策之前，中央银行自 1996 年、1997 年连续 3 次降低利率后，1998 年 3 月 25 日和 7 月 1 日又连续 2 次降低利率（实施积极财政政策之后，央行在 1998 年 12 月和 1999 年 6 月又连续两次降低利率）。降幅之大，频率之高，在我国宏观经济调控史上少有。

在降低利率的同时，中央银行还连续降低存款准备金率和存款准备金利率。1998 年 3 月，中央银行将金融机构法定存款准备金账户和备付金存款账户两个账户合并为准备金存款账户，法定存款准备金率由原来的 13% 下调到 8%。同时中央银行对金融机构的存款准备金利率由平均年利率 7.35% 下调到 5.22%，对金融机构贷款年利率由 9.19% 下调到 7.43%。同年 7 月，中央银行再次下调金融机构准备金存款利率和对金融机构的贷款利率。随着利率的下调，银行同业拆借利率也持续下降。银行同业拆借利率是由市场供求决定的，在很大程度上可以视为市场利率。从 1996 年到 1998 年 7 月，同业拆借利率从近 13% 的水平持续下降到 5% 左右。

一系列较为宽松的货币政策的出台，决策部门的基本目的是增加信贷和货币供应，扩大社会需求，促进经济增长。但从实际效果看，由于金融改革与企业改革的非协调性，银行惜贷与企业惜借现象并存，再加上货币政策在决策时效方面发挥作用的时间较慢，因此希望以货币政策来拉动需求，进而促进经济增长的目的并未完全实现。1998 年上半年贷款和各层次的货币供应量增长幅度，与 1997 年同期相比，不但没有提高，反而趋于下降。

我国是一个有着 13 亿人口的发展中的大国，正处在经济转轨的非常时期，如果不能保持一定的经济增长，必然引发失业增加、金融风险加大、财政收入减少等一系列的经济问题，甚至还可能带来社会动荡。因此，在亚洲金融危机后出口对经济增长贡献有限

的情况下，适时对经济实施反周期调节，通过拉动内需来促进经济增长，成为了决策层的必然选择。一般来说，在经济处于收缩时期，财政政策能较快地直接扩大社会需求，对经济增长的拉动作用比较明显，而此时货币政策的作用则显得缓慢一些。为此，中央决定采取以财政政策为主、货币政策配合的新的宏观调控手段。

1998年6月16日，《人民日报》发表《财政宏观调控与启动经济增长》的署名文章，提出转变适度从紧的财政政策，转向扩大财政举债规模和财政支出，增长投资，刺激消费，扩大出口，以此促进国民经济增长。

1998年7月，我国政府转发了国家发展计划委员会《关于今年上半年经济运行情况和下半年工作建议》，正式决定实施旨在扩大需求的积极的财政政策。

1998年8月，全国人大常委会第四次会议审议通过了财政部的中央预算调整方案，决定增发1000亿元国债，同时配套增加1000亿元银行贷款，全部用于基础设施专项建设资金。由此，中国正式启动了积极的财政政策。

（二）政策特点

所谓积极的财政政策，是指在经济处于通货紧缩、经济增长乏力的形势下，以增发国债为政策突破口，通过增加财政支出，实现增加投资、促进消费、扩大出口，进而刺激经济增长，它不同于一般意义上的扩张性财政政策，是宏观调控领域的一种主动出击。

1. 以国债为“发力点”。1998年以来，积极财政政策的一个最大特点是5年来连年持续发行国债。据统计，从1998年到2002年，我国共发行国债6600亿元。在世界经济不景气的大环境下，在我国还处在需求不足、经济偏冷的形势下，国债对经济的拉动作用不容忽视。在这6600亿国债资金的支持下，累计创造就业岗位750万个，每年拉动经济增长1.5~2个百分点。

国债具有弥补财政赤字、筹集建设资金和调节经济的作用。

过去，我们一般认为发行国债有助于控制社会总需求，当经济面临或处于通货膨胀的形势时，政府通常以发行国债的形式，将一部分社会购买力转移给政府，使整个社会的购买力得以压缩。但是，1998年以来积极财政政策的实践表明，发行国债，并以此扩大财政支出，只要支出得当，用途明确，就还具有启动社会需求、拉动经济增长的作用，而不是相反。虽然这是在特定时期的特定举动，但无疑是对以往国债理论的深化和丰富，积累了宏观调控的宝贵经验。

2. 扩大财政支出“唱主角”。根据财政政策在调节国民经济总量方面的不同作用，又可以把财政政策分为扩张性政策、紧缩性政策和中性政策。按照一般的理解，当国民经济存在需求不足时，通过实施扩张性财政政策，以减税和扩大支出为载体，有助于刺激社会需求，恢复经济活力。如果我们把减税和扩大支出作为一种标准来衡量财政政策是扩张的、紧缩的还是中性的，那么就很难将积极财政政策断定为一种完整的扩张性政策，它至多是一种准扩张性政策，但达到了扩大社会需求的目的。

在积极财政政策实施过程中，存在一个争论颇多的现象，即在国内生产总值以一位数增长的同时，财政收入却以两位数的速度增长，这似乎是降低了积极财政政策的扩大社会需求的作用。不过，假如将财政收支分别的增长幅度对比，就可以看出，从1998年到2002年，除了2001年外，在其余年份中，财政支出的增长速度都高于了财政收入的增长速度，财政赤字年年上升，积极财政政策的扩张性净效应不言而喻。值得指出的是，积极财政政策采取扩大支出这一种单向的宏观调控措施，来源于决策层对我国经济现实的准确判断。需求不足，固然有需求方面的因素，但也存在供给质量不高的问题；另一方面，我国目前的税制是以流转税为主体，减税必然过多地由流转税承担。流转税的减税虽有增加需求的作用，但它对供给的刺激作用更大。在供给质量不高的条件下，减税则很有可能起到有效需求不能随之扩大的作用。因此，正是基于

对我国经济现实的合理判断，决策层才采取了以扩大财政支出“唱主角”的积极财政政策，当然在财政收入政策上也做了适当的调整，比如不失时机地实施了结构性的税收优惠调整。

3. 需求管理与供给管理相结合。正如上面提到的，我国经济运行中出现的需求不足现象，是需求和供给两方面的原因造成的。从总量上看，经过十多年的改革开放，我国已从短缺经济过渡到供大于求的局面，但从结构上看，又存在供给结构严重不合理的现象，造成结构性积压严重，导致供给质量不高，这反过来又影响到有效需求。因此，积极财政政策，既不能单独采取凯恩斯的短期刺激经济增长的需求管理政策，也不能采取供给学派大规模减税的供给管理政策，而是将需求管理与供给管理结合运用，实现促进经济稳定增长的初衷。

因此，在发挥国债“四两拨千斤”的作用，刺激投资需求进而带动社会需求的同时，也注意到了供给结构的调整，比较好地发挥了财政政策对需求和供给双向调节的功能：加强基础设施建设，促进高新技术产业的发展，加快传统产业的技术改造，推动产业结构升级；促进农业发展，改善农民生活，缩小城乡差距；加大环境保护和生态建设的力度，注重可持续发展；实施西部大开发战略，促进地区生产力的调整和优化，实现国民经济的均衡发展。这些积极财政政策的主要内容，不仅标志着我国经济增长方式从粗放型向集约型的转变，也预示着我国开始进入既注重经济增长也注重经济社会和谐发展的新时期。

三、稳健的财政政策——有保有控

（一）顺应经济社会形势变化调整财政政策

2004年底中央经济工作会议指出：“要实行稳健的财政政策和货币政策”。这意味着积极财政政策淡出之后政策走势的争论尘

埃落定。中央提出财政政策转型是有其深刻的社会经济背景的。

积极财政政策连续实行7年之后，国内外经济环境发生了明显变化。在国际上，亚洲金融危机已经结束，世界主要经济大国以及主要经济区域，特别是我国周边国家的经济，均已走出亚洲金融危机的阴影，进入不同程度的正增长。近年来，虽然仍存在各种不确定、不稳定因素，但总的看世界经济呈现持续增长的趋势，国际投资和贸易持续扩大，国际经济环境总体对我有利。国内经济在进入新世纪后逐步摆脱了通货紧缩趋势的阴影，GDP又达到了年增长9%以上的水平。

我国的城市化步伐正在加快，消费结构仍处在升级期，汽车、住宅等消费热点在经过爆发式增长之后，其增长势头可能会有所减弱，但向上拉力不会逆转。这些因素将会导致全社会固定资产投资增长特别是非国有投资增长明显加快，居民消费稳定增长，特别是经济的自主增长能力将明显加强。另外，受投资成本影响，国际产业资本向中国转移的步伐不会停顿，因此，在一个较长的时期内，我国经济周期将处于景气上升的阶段。

在这种情况下，对当初为应对亚洲金融危机而采取的扩张性财政政策及时进行调整就越来越有必要了。自2003年下半年以来，在经济加快发展的过程中，出现了粮食供求关系趋紧、固定资产投资增长过猛、货币信贷投放过多、煤电油运供求紧张等新的矛盾和问题。到了2004年，不仅一些矛盾和问题继续加剧，同时因为多种因素的共同作用，又出现了价格水平特别是生产资料价格水平上涨较快的压力。这些经济运行中的局部过热现象，要求我们必须对宏观调控政策，特别是对扩张性的财政政策作出适时而必要的调整，以进一步加强和改善宏观调控。

由扩张性的积极财政政策调整为稳健的财政政策，是在新形势下加强和改善宏观调控的一项新任务和重要举措，也是对我们宏观调控政策的一次新考验。由积极财政政策调整为稳健的财政

政策，是适应国内外经济环境变化的需要，是解决经济运行中的深层次矛盾和问题、促进经济社会全面协调可持续发展的需要，是加强和改善宏观调控的重要举措。

（二 把握稳健的财政政策的着力点

财政政策是宏观调控的重要手段之一。应针对宏观经济运行在不同时期、不同阶段的具体特点，制定不同调控方向和力度的财政政策。当前，稳健的财政政策的着力点，需要从扩大需求和拉动经济增长逐步转向加强薄弱环节和调整经济结构，要有保有控。也就是说，稳健的财政政策不是单纯的调控总量，而是要在总量调控的同时承担和实现调整结构的任务，充分体现区别对待、有保有控的原则。具体地说，财政政策的调整包括两个重点：

1. 进一步减弱财政政策的扩张性强度。适当减少财政赤字，降低财政赤字占财政收入的比重和占 GDP 的比重；适当减少长期建设国债发行规模，降低财政预算的债务依存度，同时适当增加中央财政预算中经常性建设投资数量，以保证必要的政府投资项目的需要。

2. 对财政支出和国债资金的使用方向与结构进行调整。按照科学发展观和构建和谐社会的要求，把国债资金集中用于加强结构调整和增加对社会发展薄弱环节的投入与支持力度，包括：加强农村基础设施和重大水利项目建设，支持粮食生产，改善农村生产生活条件；加大对基础教育、公共卫生体系、公检法司设施、生态建设和环境保护等方面的投入；支持西部开发、东北地区等老工业基地振兴和中部地区崛起，支持老、少、边、穷地区加快发展；加强能源和其他资源的开发利用，以及对青藏铁路、南水北调、西气东输、治淮工程等国家在建重大项目的资金支持。同时，加强和深化财税体制改革，进一步提高国债资金的使用效率。充分发挥公共财政和财政政策的作用，努力促进“五个统筹”和经济社会的全面协调可持续发展。

参考文献

1. 金人庆：《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——2005 年 3 月 5 日第十届全国人民代表大会第三次会议》，财政部网站。
2. 夏杰长、张德勇：《把握稳健的财政政策的立足点》，《中国审计》，2005 年第 1 期。
3. 张德勇：《中国财政政策：10 年回顾》，中国财税论坛（2003）年工作论文。
4. 冯蕾：《宏观调控 财政政策发挥作用》，《光明日报》，2004 年 8 月 16 日。
5. 巴曙松：《2005 年中国经济自主性增长将继续》，国研网，2004 年 12 月 30 日。

第 二 章

积极财政政策多视角考察

我国实施的积极财政政策，使国民经济在面临通货紧缩的形势下保持了平稳的发展态势，给我国乃至亚洲经济都带来了积极的影响。积极财政政策在扩大投资、刺激消费、优化经济结构等方面取得了显著成效，推动了国民经济的持续稳定增长，改善了人民生活，促进了各项社会事业的发展。而且，通过这一政策的实施，进一步丰富了我国宏观调控的经验。但是，也不可否认，积极财政政策在实施的过程中也带来了一些负面的影响。本章将对积极财政政策的效应进行全面的考察。

一、积极财政政策的效益

（一）拉动了经济增长

积极财政政策以连续增发长期建设国债为标志（截至 2004 年，我国共发行长期建设国债 9100 亿）并配以税收、收入分配、财政贴息、财政补贴、政府间转移支付等手段，是在需求不足的情况下采取的阶段性扩张性政策。实践证明，积极财政政策取得了巨大成效。我们以财政政策乘数理论为基础，来测算积极财政政策的生长效应。

1. 理论模型。宏观经济分析广泛使用的框架是 IS - LM 模型，它给出了完整的财政政策乘数公式。根据资本市场的开放程

度，财政政策乘数可以区分为封闭经济和开放经济的政策乘数两种。在封闭经济中，假定价格水平外生给定，并且在给定价格下，总供给弹性无穷大，IS-LM模型可以表述为：

(1) 产品市场:IS模型。产品市场的均衡方程 IS 是总收入等于总支出：即 $Y = AD$ 。而总支出 AD 是利率 r 、收入 Y 和财政政策指数的函数， $AD = C + I + G + NX$ 。其中：

消费支出 $C = \bar{C} + C(Y^d) = \bar{C} + C(Y - \bar{T} + \overline{TR})$, $0 < C_Y = (1 - t)C_Y < 1$

投资支出 $I = \bar{I} + I(Y, r)$, $I_r < 0, I_Y > 0$

净出口需求 $NX = \overline{NX} + NX(Y)$, $-1 < NX_Y < 0$

财政政策指数 $G = \bar{G}, T = \bar{T} = tY, TR = \overline{TR}$

其中， Y^d 为可支配收入， G 指政府购买支出， T 是税收或财政收入， t 代表宏观税负， TR 为转移支出， $f(\cdot)$ 代表线性函数关系。变量上面加短横是指给定的常量，旁边加下标表示导数或偏导数，例如 C_Y 表示可支配收入的边际消费倾向。在净出口函数中 $\overline{NX} = \bar{X} - \bar{Q}$, $NX(Y) = Q(Y)$ 即由于出口需求 X 主要取决于外国收入，与国内收入无关，因而是给定的 \bar{X} 进口 Q 则取决于国内收入， $Q = \bar{Q} + Q(Y)$ 这样 $NX_Y = -Q_Y$ 。于是，我们有

$AD = \bar{C} + C(Y - \bar{T} + \overline{TR}) + \bar{I} + I(Y, r) + \bar{G} + \overline{NX} + NX(Y)$

定义： $\bar{A} = \bar{C} + \bar{I} + \bar{G} + \overline{NX}$, $E(Y, r, \bar{T}, \overline{TR}) = C(Y - \bar{T} + \overline{TR}) + I(Y, r) + NX(Y)$ ，则上式简化为：

$AD = \bar{A} + E(Y, r, \bar{T}, \overline{TR})$

将其代入经济均衡方程，得到：

$Y = \bar{A} + E(Y, r, \bar{T}, \overline{TR})$ (2-1)

此即 IS 曲线，它定义了在产品市场均衡时产出与利率的函数关系。

由于 IS 的截距由自主支出 \bar{A} 组成，其位置取决于各自主支出，自主支出增加会使 IS 曲线向右移动。因为在利率 r 和税收 \bar{T} 不变即 $dr = 0, d\bar{T} = 0$ 时，对(2-1)式求偏导，有