

## 国外财政政策实践及其启示

<http://www.criifs.org.cn> 2008年8月26日 尚长风

[内容提要] 从1998年开始，我国执行扩张性的财政政策已有三年多的时间，但政策效果还有待提高。总结与借鉴国外几十年来财政政策实践的经验与教训，对提高我们财政政策的效果是非常有效的。

[关键词] 扩张性财政政策 税收 财政支出 国债

自20世纪30年代凯恩斯经济学创建以来，财政政策一直是各国政府用来干预经济活动的政策手段。市场经济意义上的财政政策在我国也执行了三年有余，但实际的政策效果与预想中的相比，还存在着一定的差距。在这种情况下，吸收和借鉴别国的经验与教训对我们来说是十分有益的。

### 一、国外财政政策的实践

按时间线索划分，国外的财政政策实践可分为三个时期：

1. 以凯恩斯理论为指导的需求管理政策(20世纪30年代后期至60年代末70年代初)。针对30年代在整个资本主义世界爆发的大危机，1936年英国经济学家凯恩斯发表了《就业、利息、货币通论》，详细阐述了政府运用财政政策对经济活动进行干预的政策主张。他认为，危机产生的主要原因在于“有效需求”不足：边际消费倾向偏低造成消费需求的不足，资本边际效率相对于利息率偏低造成投资需求不足，而利息率偏高又是由流动偏好偏高或货币数量偏少造成的，由此导致总供给小于总需求。由于市场调节无法实现总供求的一致，因此政府有必要通过扩大财政支出、增加社会投资的方式对经济总量进行干预。凯恩斯理论提出以后，很快为各主要资本主义国家所采用。整个这一时期，西方主要的发达资本主义国家都以凯恩斯的经济理论作为制定本国经济政策的依据，典型代表是美国，扩大财政支出。举债投资赤字预算是需求管理政策的核心内容，这种财政政策对克服经济危机、反经济筋条以及提高就业申等目标的实现的确起到了较为明显的作用，且持续了从“二战”后到60年代末70年代初20多年的时间。

2. 以供应学派理论为基础的“供给”管理政策(70、80年代)。70年代以后，凯恩斯经济政策陷入了“两难”境地：继续扩大财政支出会导致通货膨胀。而紧缩开支又使经济增长停滞。“滞胀”的产生实际上宣布了凯恩斯经济理论的失灵以及需求管理政策的失效。治理“滞胀”的多种经济理论因此而产生，其中在财政政策方面只有影响的当属供应学派。供应学派理论的核心是“减税”。他们认为：问题的关键不在于需求，而在于供给的不足：过简的税率类似于在生产所需的资源(劳动、资本等)中打进了一个“楔子”，增加了资本家的投资成本，降低了劳动者的实际收入。资本与劳动的供给减少导致社会总供给的减少。拉弗曲线显示：当税率未达到某一点(如50%)时，随着税率的提高，供给量因经济活动的增加而增长，税收也因此而增加，税率与供给量及税收之间呈正相

关；而税率超过这一点以后，三者之间呈负相关；随着税率的提高，供给量与税收反而越来越少。为增加供给，政府应该实施减税政策。供给学派的理论及政策主张很快为美国政府所采纳，里根在80年代初进行总统竞选时其政策纲领就是减税。此后美国政府所执行的里根经济学尽管是由几种学派构成的“混合经济学”，但最重要的部分就是供给管理政策，80年代及90年代初期由共和党执政的12年间，美国政府曾多次进行减税，供给管理政策的执行对增加社会的总供给所起的作用是十分明显的，只是由于在进行减税的同时，政府用于国防、社会保障等方面的支出大幅增加，最终导致财政赤字与国债规模的大幅增长。

3. 混合的财政政策(90年代以来被多国政府所采用)。进入90年代以后，由于国际经济环境的变化频繁以及国内经济、社会形势的变化，运用财政政策干预经济活动呈扩散之势。当一国因各种原因导致经济出现增长缓慢的迹象时，无论是发达国家还是发展中国家几乎无一例外都采用财政政策刺激经济。有的国家继续采用凯恩斯的需求管理政策，如日本政府在整个90年代都是通过赤字预算扩大政府支出的扩张性财政政策刺激经济，对中低收入者进行减税以及为鼓励高科技企业的发展而对中小企业进行减税。在更多的情况下是扩大财政支出与减税“双管齐下”的混合财政政策。典型的是德国和东亚国家，与以往有所不同的是，90年代各国在运行财政政策干预经济的时候，也较注重不同宏观经济政策的配合与协调。从多年的经验来看，尽管货币政策对克服经济衰退作用并不大，但如果将其与财政政策进行配合，财政政策的效果将更明显。因此，宏观经济政策的配合与协调是各国十分重视的问题。如日本10年来基本上执行的是零利率政策；再如东亚各国在实施扩张性财政政策的同时，也实行放松银根的货币政策。

## 二、各国财政政策实践的共性

对上世纪30年代以来国外财政政策实践进行分析与思考，我们可以发现以下几点是它们在执行财政政策时所共同具有的特征：

1. 各国政府制定、执行政策的基础：相关理论。自上世纪30年代以来至今，就经济活动是否需要政府干预的问题在理论上一直存在着激烈的争论，但实际上，即使不主张政府干预的新自由主义学派(如供给学派)也提出了政府应该运用减税政策刺激经济的政策主张。由于90年代初的经济衰退以及新自由主义政策的失误，新凯恩斯主义者乘机充实一些新的理论，如交易成本理论、信息经济学理论等，进一步完善凯恩斯主义经济学说(典型代表是斯蒂格里茨)，使其再次成为财政政策的理论基础。从各种理论的本质上看，尽管他们研究的出发点以及方法论上存在着较大的差距，但政策目标以及不同政策手段的作用方向却是一致的。在实践方面，无论是早期及中期的美国还是90年代后其他的发达国家或发展中国家，在制定和执行本国的财政政策的时候，都是以已有的理论作为政策的指导：或是需求管理理论，或是供给管理理论，或者是两者的综合运用。

2. 政策实施的背景：经济不景气。当一国经济处于平稳发展状态时，已有的财政手段(税收、财政支出)会自动地发挥调节作用，即财政的自动稳定装置。当经济出现较大波动而市场本身又不能调节时，政府可能通过宏观经济政策进行调节。财政政策更多是在经济增长缓慢、通货紧缩、失业率提高等经济不景气的状况下才被政府所采用：通过改变已有的税收和财政支出政策(即相机抉择，具体是减税和增加支出)，刺激国内的投资与消费，且该政策一旦采用以后，往往会维持较长的时间，直到政策目标实现并得以持续。

3. 财政政策手段的配合：税收和支出。减税或增加支出或两者同时采用，这是各国通常的做

法。从执行政策的效果看，同时采用减税和增加支出，只要两手段的执行力度适中，往往可以取得较理想的效果(90年代被较多的国家所采用)。当然这种手段的双向配合若力度过大，既会扩大财政赤字的规模，使政府的债务负担加重，也容易导致通货膨胀(如80年代的美国)。但如果两种手段反向配合，即减税与减少支出或增加支出与增税，政策效果往往会相互抵消(如早期美国在反经济大萧条的时候就是采用了扩大支出与增税两种手段，导致财政政策效果较难显现)。

4、宏观经济政策的配合与协调：财政政策与货币政策；尽管一些知名的经济学家如克鲁格曼对治理经济不景气而采取的扩张性的财政政策持反对态度，认为通过增发货币可以解决这一问题(克鲁格曼，1998)，但很多国家的实践证明，为了使经济降温，货币政策的作用更明显；为了启动经济，财政政策所起的作用往往更大；如果两种宏观经济政策能够相互配合与协调，则政策效果会更大，这一点已为越来越多的国家所认识，如前述的德国以及东亚国家在刺激经济增长所执行的政策中，就非常重视两种宏观经济政策的相互搭配，日本也同样如此。需要强调的是，一国政府采用“双松”的财政政策和货币政策时，一定要注意“度”的把握，否则很容易使经济陷入通胀之中。

### 三、对中国的启示

1997年初，我国国民经济顺利地实现了“软着陆”，但与此同时，经济增长速度放慢，物价持续走低，大批职工下岗等问题也开始出现。为了解决这些问题，从1998年中期起，中央政府连续执行了扩张性的财政政策：调整国家预算，加大财政赤字规模以及国债的发行量，以满足政府直接扩大支出对资金的需求。这实际上是一种典型的以扩大内需为目的的凯恩斯需求管理政策。到目前为止，财政政策已执行了三年有余，但政策效果呈递减之势：1998年—2000年财政扩大支出对经济增长的贡献分别为2%、1.5%和1%（这些数据来自于国家权威部门的报告，为估算数）。政策效果不佳还有一个表现就是财政政策并没有对民间投资与消费起到明显的带动作用：政府扩大的财政支出主要是通过国有单位进行的，当财政支出增加的时候，国有单位的投资增长就很明显，一旦支出减少，它们的投资增幅也会减小。财政扩大支出期间，非国有单位的投资增速远低于国有部门，此外，民间消费的增幅也并不明显。

我国财政政策效果不理想的原因，主要有以下几个方面：一是政策的理论指导比较单一。我们在制定财政政策时，以凯恩斯的需求管理理论作为指导，寄希望于通过财政支出所产生的乘数效应实现经济政策的目标；至于减税政策，只是在迫不得已的情况下(如出口退税税率上调)或无关紧要的税种上作了些微调(如2000年初暂停征收固定资产投资方向调节税)。二是财政政策与货币政策之间缺乏配合与协调：扩张性的财政政策与管理紧缩性的货币政策相配合，导致相当多的投资者在资金筹措方面遇到障碍。表面上看，从1996年中期起，央行先后七次下调了存贷款利率，且大幅降低了法定存款准备率，实行的是放松银根的货币政策；实际上为了化解商业银行的经营风险，对内实行了较为严格的信贷管理制度，导致商业银行“借贷”、“慎贷”，即管理上的紧缩银根政策。当然，这种做法与我国正处于经济的转轨时期有关，也是建立和完善社会主义市场经济过程中各种新制度的缺乏造成的。三是财政政策的两个基本手段相互间缺乏配合，甚至是作用方向相反的手段同时采用，增加支出的同时增加税收。近三年里，财政收入(税收)的增幅高出经济增速的一倍以上，税收的年绝对增量高于财政扩大支出的数量。可以说，扩张性的支出政策效果在相当程度上为税收的增加所抵消。四是能够对宏观经济政策作出敏感反应的微观经济基础尚未完全建立起来，加上相应的社会保障制度的缺乏，导致财政支出的乘数效应大大缩小。如前所述，政府的财政支出主要是通过国有单位进行投资的，而实际上到目前为止，因各种原因造成的国有单位预算软约束问题并没有得到解决，政府与国企之间存在的千丝万缕的关系依然如旧，这自然使财政支出的效果大打折扣。

扣。由于诸多现有的不平等政策，导致真正对扩张性财政政策反映灵敏的非国有单位并不能从中受益，因而不可能增加其投资活动；各种新的改革措施不断推出使人们现期及预期的支出增大，但完善的保障体系并未及时建立起来，导致人们对未来预期的不确定性增强，使边际消费倾向逐年降低（戴园晨，1999；中国社科院经济所宏观经济课题组，2000），直接降低了时政支出的乘数。

国外的财政政策实践告诉我们：如果持续性地采用单一的财政政策手段（减税或增加支出）刺激经济而又效果不佳的时候，不仅不能实现政策目标，而且还将使财政背上巨额的赤字与债务包袱。这种现象在我国目前也有显现的苗头：衡量一国债务状况的两个宏观指标是债务负担率（债务余额 / GDP）和债务依存度（债务 / 财政支出），到2000年底，两个指标分别超过15%和60%；如果考虑到债务仅仅归属于中央财政的实际状况，那么，债务依存度已愈100%。以上计算口径还不包括“准国债”，例如1998年向四大商业银行发行的补充银行资本金的巨额专项国债以及国有政策性银行发行的金融债券等。如果将“准债务”也算入其中，则政府的债务负担还将大大地增加。因此，继续依靠扩张性的财政支出政策，不能取得预期效果，执行空间也有限。为了实现更为理想的政策效果，笔者认为应在以下几方面进行改进：

1. 将已有的理论与我国经济转轨时期的实际情况结合进行综合灵活的运用。如前所述，我国目前并没有一个完善的微观经济基础和政策环境，不同的微观主体对宏观经济政策反映的灵敏度存在着较大的差距。在这种状况下，如果以单一的理论作为指导而执行某种政策手段，往往不能产生理想的效果。可考虑将不同的经济政策理论与当前的实际情况结合起来，同时制定和执行不同的政策手段。

2. 注重货币政策与财政政策作用方向的一致性。当前需要改进的主要工作就是对各类微观经济主体提供平等的政策待遇：无论是自然人或法人，无论是国有企业还是私人企业，只要符合银行信贷管理规定的条件，都应该得到其需要的贷款。

3. 加强财政政策的支出手段与税收手段的交叉运用。90年代以后，以减税手段扩大内需、刺激经济的增长已成为各国通常的做法。我国也采用这种做法不仅可行，而且必要，因为现行税制是在1994年开始实施的，随着时间的推移，经济环境已发生了根本性的改变，当初的通货膨胀已为目前的通货紧缩所代替，原来很多抑制投资与消费的税法条款急需作相应的调整。适当对一些税种的征税对象及税收负担进行调整，可以使纳税人因负担减轻而直接受益，有助于扩大投资和消费需求。

4. 将财政政策的执行与国有经济的战略性调整结合起来。“有所进与有所退”是国有经济战略性调整的基本思路。据统计，我国目前拥有经营性的国有资产约6万亿，如果采用多种方式将其中的一部分变现，由此收回的财政资金以万亿计。将这些资金用于执行财政政策，将会产生“双赢”的效果。一方面国有经济的结构优化有助于财政支出资金使用效果的提高；另一方面为税收调整和扩大支出提供了资金来源，可避免扩张性财政政策可能造成的政府负担加重。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430