

第十六章 财政政策





- ❖ 第一节 财政政策概述
- ❖ 第二节 财政政策的传导和效应
- ❖ 第三节 财政政策与货币政策的配合
- ❖ 第四节 我国财政政策的实践



1. 什么是财政政策

2. 财政政策主体

3. 财政政策目标

4. 财政政策工具

5. 财政政策的类型



一、什么是财政政策

财政政策是指一国政府为实现一定的宏观经济目标，而调整财政收支规模和收支平衡的指导原则及其相应的措施。

（一）政府干预经济方式的转变

政府通过财政政策来调节总需求和总供给，从而对实现经济运行的全面调节，达到社会经济稳定、协调和健康发展的目标。

具体表现在：

- 1、观念的转变：从“廉价政府”到“政府干预经济”。
- 2、目标的转变：从“单一目标”到“多重目标”。
- 3、手段的转变：从“税收”到“税收、预算、支出、公债、补贴等”。



(二) 我国财政政策的特点

- ❖ 1、计划经济体制下：国家财政政策基本服从于一个国民收入的统配计划，财政政策对经济的调节，采取直接调节的形式，内容单一。

- ❖ 2、市场经济体制下：财政政策的内容、手段和目标更加丰富、财政政策的调节功能更为重要、财政政策的运用和操作难度也更大。



二、财政政策主体

- ❖ 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。
- ❖ 改革开放以前：我国实行统收统支财政体制，中央政府处于财政政策制定者的地位，地方政府处于财政政策执行者的地位。
- ❖ 改革开放以后：地方政府具有较大的自主权，不仅是政策的执行者，同时也是一个地区的政策制定者。中央和地方政府之间的关系也发生变化：
 - ❖ 1、地方政府的政策“抵制”行为；
 - ❖ 2、政策的攀比行为。



❖ 三、财政政策目标

- ❖ 财政政策目标就是财政政策所要实现的期望值。其与财政职能不同，由于不同时期的社会经济发展战略和目标不同，政策目标也有所差别，一般的政策目标有：
 - ❖ 1、经济的适度增长：在我国，适度增长就是落实“五个统筹”，全面贯彻科学发展观，即保持平稳较快的增长；加快经济增长方式的转变；提高自主创新的能力；促进城乡区域协调发展；加强和谐社会构建。
 - ❖ 2、物价水平的基本稳定。把物价水平的波动约束在经济稳定发展可容纳的空间，即避免过度的通货膨胀或通货紧缩。



- ❖ 3、提供更多的就业和在就业机会。以潜在GDP为考虑依据，尽可能追求自然失业率状况。财政建立以职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障为内容的制度，支持和开展各种技术培训、制定税收优惠措施，促进再就业。
- ❖ 4、收入的合理分配。收入分配既要有利于充分调动社会成员的劳动积极性，同时又要防止过分贫富悬殊。
- ❖ 5、社会生活质量逐步提高。最终目标是满足社会全体成员的需要，不仅仅是个体消费需求的实现，而且要实现社会公共需要。



❖ 四、财政政策工具

❖ 财政政策工具是财政政策主体所选择的用以达到政策目标的各种财政手段，主要有税收、公共支出、政府投资、公债等。

❖ 1、税收。具有形式上的强制性、无偿性和固定性等特征。主要通过宏观税率和具体税率的确定、税种的选择、税负分配以及税收优惠和税收惩罚等规定来体现。

❖ 2、公共支出。主要指政府满足纯公共需要的一般性支出，包括购买性支出和转移性支出两大部分。



❖ 3、政府投资。指财政用于资本项目的建设支出，最终形成各种类型的固定资产。

❖ 4、国债。以国家信用为担保的财政信用形式，其调节主要通过三种效应来实现。



❖ 挤出效应：国债的发行使民间部门的投资或消费资金减少。

❖ 货币效应：国债的发行引起货币供求变动。

收入效应。国债持有人国债到期时不仅收回本金而且得到利息报酬，并且实现一般纳税人和国债持有人、代际之间的收入和负担的转移。



❖ 五、财政政策的类型

❖ （一）根据调节经济周期的作用划分

❖ 1、自动稳定的财政政策。

自动稳定的财政政策是指这种政策本身具有内在的调节功能，能够根据经济波动情况，无需借助外力而自动地发挥稳定作用。主要表现在：一是税收的自动稳定效应；二是公共支出自动稳定效应。

❖ 2、相机抉择的财政政策。

相机抉择的财政政策意味着这种政策本身不具有内在的调节功能，需要借助外力才能对经济产生调节作用，政府往往根据不同的经济形势采取不同的政策措施。



- ❖ （二）根据调节国民经济总量的不同功能划分
- ❖ 1、扩张性政策：指通过财政收支规模的变动来增加和刺激社会的总需求，在总需求不足时，通过扩张性财政政策使总需求与总供给的差额缩小以至平衡。
- ❖ 2、紧缩性政策。指通过财政收支规模的变动来减少和抑制总需求，在国民经济已出现总需求过旺的情况下，通过紧缩性财政政策可以消除通货膨胀，达到供求平衡。
- ❖ 3、中性财政政策：指财政收支活动对社会总需求的影响保持中性，既不产生扩张效应，也不产生紧缩效应。



1. 财政政策的传导机制

2. 财政政策效应

3. 财政政策乘数



❖ 一、财政政策的传导机制

❖ 财政政策在发挥作用的过程中，各政策工具通过某种媒介的相互作用形成的一个有机联系的整体，财政政策发挥作用的过程，实际上也就是财政政策工具变量经由某种媒介的传导转变为政策目标变量（期望值）的复杂过程。

❖ （一）财政政策工具与收入分配的关系

❖ 1、政策工具变量调整对个人收入分配的影响。主要体现在改变货币收入者实得的货币收入或使货币收入者的实际购买力发生变化。

❖ 2、政策工具变量调整对企业利润分配的影响。主要体现在企业税后利润的分配上。



❖ （二）财政政策工具与货币供给的关系

- ❖ 货币供给作为社会需求的载体，任何一笔财政收支的增减都必须通过货币供给量作为媒介作用于总需求。例如，当实行赤字政策时，不论是增支还是减税，都首先是扩到货币供给量，然后才能达到扩大总需求的目的。

❖ （三）财政政策工具与价格的关系

- ❖ 许多财政政策工具的作用通过价格作用体现出来，或者是与价格相互作用共同发挥调节作用。例如基础设施的定价相对偏低，盈利能力弱，制约了基础设施的发展。



❖ 二、财政政策效应

- ❖ 财政政策效应即财政政策作用的结果，政策是否有效主要看政策执行的结果。政府为推行某项政策所付出的研究费用、执行费用和补偿费用构成了该项政策的“成本”，而某项政策实施所产生的积极作用可视为该项政策的“效益”。

$$\begin{array}{l} \text{政策的} \\ \text{有效性} \end{array} = \frac{\text{政策的积极作用（实现政策目标产生的效果）}}{\text{政策研究费用+政策执行费用+补偿费用（或效率损失）}}$$



三、财政政策乘数

依据经济学关于国民收入的决定方程式推导财政政策乘数。

$$Y=C+I+G$$

其中： $C=C_a+bY_d$ $Y_d=Y-T$

则有： $Y=C_a+b(Y-T)+I+G$

最后有：

$$Y = \frac{C_a - bT + I + G}{1 - b}$$

根据以上公式，可以求得简单的财政政策乘数。



(一) 税收乘数

$$\frac{\partial Y}{\partial T} = \frac{-b}{1-b}$$

税收乘数表明税收变动（包括税率、税收收入的变动）对国民产出的影响程度。其特点和作用表现为：

1、*税收乘数是负值，说明税收增减与国民产出呈反方向变动；*

2、政府增税时，国民产出减少；政府减税时，虽然减少财政收入，但将会成倍地刺激社会有效需求，有利于民间经济的增长。



❖ (二) 购买性支出乘数

$$\frac{\partial Y}{\partial G} = \frac{1}{1-b}$$

购买性支出乘数表明购买性支出的变动对国民产出的影响程度。其特点和作用表现为：

- 1、支出乘数是正值，说明购买性支出的增减与国民产出呈正方向变动；
- 2、政府增加支出时，国民产出增加；
- 3、同税收乘数相比，支出乘数大于税收乘数，说明增加财政支出政策对经济增长的作用大于减税政策。



(三) 平衡预算乘数乘数

$$\frac{\partial Y}{\partial T} + \frac{\partial Y}{\partial G} = 1$$

平衡预算乘数表明为维持财政收支平衡，政府在增加税收的同时，等量增加购买性支出时对国民产出的影响。其特点和作用表现为：

说明，即使增加税收会减少国民收入，但若同时等额地增加支出，国民产出也会等额地增加，即政府实行平衡预算政策，仍具有扩张效应，且效应等于1。



1. 货币政策简介
2. 财政政策与货币政策相互配合的必要性
3. 不同的政策组合
4. 财政政策与货币政策的相对效力
5. 财政政策与货币政策的时滞



❖ 一、货币政策简介

❖ 货币政策是指一国政府为实现一定的宏观经济目标所制定的关于调整货币供应的基本方针及其相应的措施，是由信贷政策、利率政策、汇率政策等政策构成的一个有机的政策体系。

❖ 其主要手段有：

- ❖ 1、中央银行对各商业银行（专业银行）发放贷款；
- ❖ 2、存款准备金制度。及各专业银行要将吸收的存款按一定比例交存中央银行；
- ❖ 3、利率。中央银行根据资金松紧情况确定调高或调低利率；



- ❖ 4、公开市场操作。中央银行在金融市场上出售或购入政府债券，特别是短期国库券，用以影响基础货币；
- ❖ 5、贴现政策。指中央银行通过变动对商业银行所持票据再贴现的再贴现率来调节贷款数量和基础货币。
- ❖ 货币政策的核心是通过货币变动量，使货币供应量与货币需求量之间形成一定的对比关系，进而调节社会的总需求与总供给。
- ❖ 货币政策也可分为膨胀型、紧缩型和中性三种类型。



- ❖ 二、财政政策和货币政策相互配合的必要性
- ❖ 财政与银行信贷是国家宏观集中分配资金的两条不同渠道，可从以下几方面来分析两者作用的不同：
 - ❖ （一）两者的作用机制不同
 - ❖ 财政是国家集中一部分GDP用于满足社会公共需要，因而在国民收入的分配中，财政居于主导地位，财政政策可以从收入和支出两个方向上影响社会需求的形成。
 - ❖ 银行是国家再分配货币资金的主要渠道，通过货币政策对货币资金的再分配，除了收取利息外，并不直接参加GDP的分配，而只是在国民收入分配和财政再分配基础上的一种再分配。



- ❖ (二) 两者的作用方向不同
- ❖ 财政政策在社会消费需求形成中起决定作用。
- ❖ 财政政策对个人消费需求的形成有直接影响，而货币政策既通过工资基金的管理和监督以及现金投放控制间接影响个人消费需求，又通过城乡居民储蓄存款直接影响个人消费需求。

- ❖ (三) 两者在扩张和紧缩需求方面的作用不同
- ❖ 财政的扩张和紧缩效应一定要通过货币政策的机制传导才能发生，可以说中央银行的货币政策是扩张或紧缩需求的“总闸门”，但要实现预期的宏观调控目标，必须财政政策和货币政策相配合使用。



❖ 三、不同的政策组合

- ❖ 财政政策和货币政策的配合运用包括膨胀性、紧缩性和中性三类政策组合。
- ❖ （一）松的财政政策和松的货币政策，即所谓“双松”政策
- ❖ 松的财政政策是指通过减少税收和扩大政府支出规模来增加社会的总需求。
- ❖ 松的货币政策是指通过降低法定准备金率、降低利息率而扩大货币供给规模。
- ❖ “双松”政策必然使社会的总需求扩大，可以刺激经济增长、扩大就业，但可能带来通货膨胀的风险。



- ❖ （二）紧的财政政策和紧的货币政策，即所谓“双紧”政策
- ❖ 紧的财政政策是指通过增加税收、削减政府支出规模来限制消费和投资，抑制社会的总需求；
- ❖ 紧的货币政策是指通过提高法定准备金率、提高利率来压缩货币供给量。
- ❖ “双紧”政策可以有效遏制需求膨胀和通货膨胀，但也可能带来通货紧缩和经济停滞的后果。

- ❖ （三）紧的财政政策和松的货币政策
- ❖ 紧的财政政策可以抑制社会总需求，防止经济过热和通货膨胀；
- ❖ 松的货币政策在于保持经济的适度增长。



- ❖ （四）松的财政政策和紧的货币政策
- ❖ 松的财政政策在于刺激需求，对克服经济萧条较为有效；
- ❖ 紧的货币政策可以避免过高的通货膨胀率。
- ❖ 这种政策组合的长期运用会积累巨额的财政赤字。

- ❖ 所谓松与紧，实际上是财政与信贷资金供应上的松与紧，即银根的松与紧。
- ❖ 凡是使银根松动的措施，如减税、增加财政支出、降低准备金率与利率、扩大信贷规模等，都属于“松”的政策措施；
- ❖ 凡是抽紧银根的措施，如增税、减少财政支出、提高准备金率与利率、压缩信贷规模等，都属于“紧”的政策措施。



❖ 四、财政政策与货币政策的相对效力

❖ (一) 财政政策的效力

❖ 政府实施扩张性财政政策时，政府需求增加通过财政政策乘数效应使GDP增加，GDP增加又使货币需求增加，在中央银行不改变货币供给情况下，导致利率上升，这样：

❖ 一方面会抵消由于GDP增加而增加的货币需求；

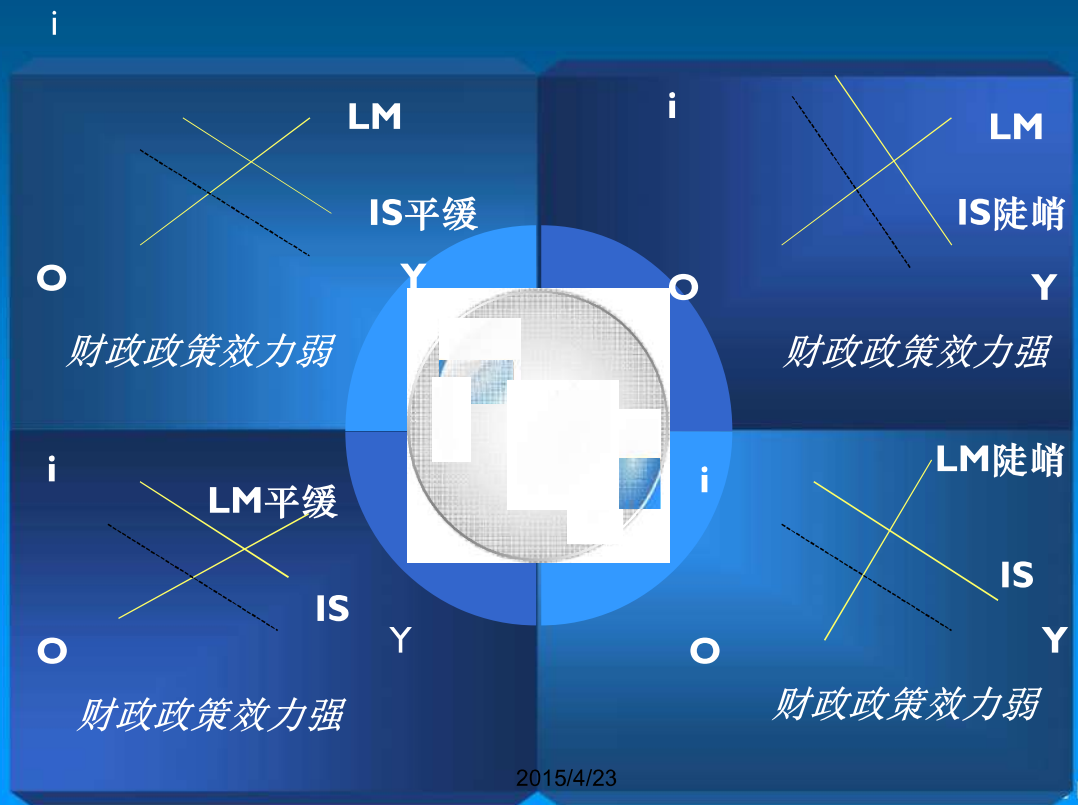
❖ 另一方面又会减少投资需求，从而抵消一部分政府支出或减税对GDP的刺激作用。

❖ 影响的程度主要取决于投资需求对利率的敏感程度和货币需求的利率的敏感程度。

❖ 另外，财政支出乘数是衡量财政政策效力的一个重要指标。



❖ 利用IS—LM曲线来衡量财政政策效力的强弱





- ❖ (二) 货币政策的效力
- ❖ 货币政策的操作主要体现在货币供给的变化上，扩张性货币政策或宽松货币政策是货币供给增加，紧缩性货币政策或紧货币政策是货币供给减少。
- ❖ 一项扩张性货币政策如果在货币供给增加时利率下降的幅度很大，并且对投资有很大的刺激作用，它对总需求的影响就很大。其效果产生的条件为：
 - ❖ 一是如果投资需求对利率的敏感程度很高，利率的下降就会使投资受到极大鼓励；
 - ❖ 二是如果货币需求对利率的敏感程度很低，货币供给的增加时利率下降很大。

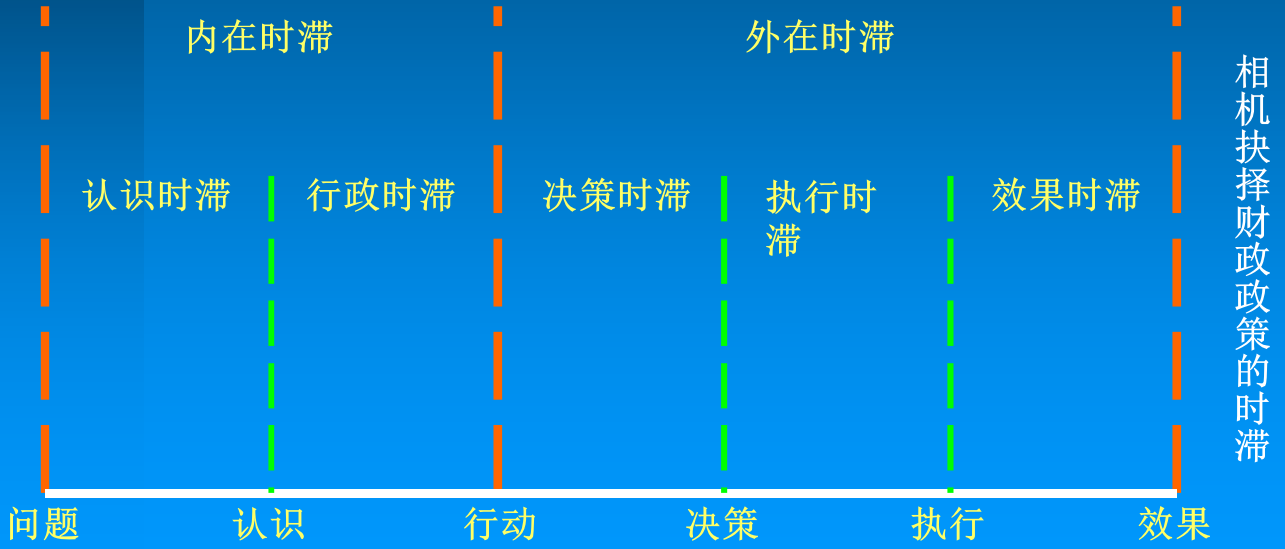


五、财政政策与货币政策的时滞

良好的经济政策不仅是单纯的政策配合问题，还要把握运用政策的时机，即考虑政策时滞问题。

相机抉择的财政政策的实施一般会存在下列五种时滞：







❖ 货币政策的操作或多或少地也存在着上述五种时滞

就内在时滞而言

无法确定这两种政策孰优孰劣。

就外在时滞而言

财政政策的决策时滞较长，比较费时；而货币政策在中央银行决策后，可以立即付诸实施。所以，财政政策的执行时滞一般比货币政策要长。

就效果时滞而言

财政政策则要优于货币政策

总之，就时滞方面来看，很难比较财政政策与货币政策的有效性。在研究这两种政策的时滞问题时，一定要根据不同的客观经济环境和不同政策的各种时滞加以比较，才能做出正确判断，选择有效的政策措施。



1. **1997**年以前的财政政策

2. **1998**年以后的财政政策

3. 我国财政政策实施及政策转型的思考



- ❖ 一、1997年以前的财政政策
- ❖ 1996年以前我国的宏观调控一直处于一种“一放就乱，一乱就收，一收就死，一死再放”的状态，而宏观政策走向对国民经济和社会总供求的影响相当明显，相应地，经济的周期性波动也比较突出。这一时期的财政政策目标，是在扩张和紧缩之间不断调整，但基本趋向是以减税让利为代表的放松政策，并且有一段时间，财政政策和货币政策之间执行的是“双松”的政策组合。
- ❖ 需要指出的是，这一时期我国财政的地位和作用在不断弱化。从1979年改革开放伊始，我国的财政政策在较长时间内走的是一条“放权让利”之路。随着市场化取向改革的开展，国民收入分配格局发生了急剧的变化，而国家财政在其中承担了巨大的改革成本。



- ❖ 随着财政收入占GDP的比重下降、银行各项存款和银行贷款呈急剧增长的趋势，银行贷款领域代替了一部分财政职能。
- ❖ 实际上，财政支持经济增长和宏观调控的功能让位给银行，甚至发展到银行“独木撑天”的地步。
- ❖ 为了抑制通货膨胀，将国民经济导入良性发展，从1993年开始实施“适度从紧”的“双紧”政策。经过三年的治理整顿，实现了“软着陆”，成功地抑制了通货膨胀和经济过热，为我国治理通货膨胀积累了宝贵的经验。
- ❖ “软着陆”使我国经济出现了“两个转变”：一个转变是由卖方市场开始转变为买方市场；第二个转变是由粗放型经济转变为集约型经济。标志着我国经济进入相对稳定增长的新周期，初步改变了过去重数量轻质量的增长模式。同时也带来了市场竞争激烈，效益约束强化，企业面临破产的压力。



❖ 二、1998年以后的财政政策

❖ (一) 1998年实施积极财政政策

❖ 起因：1997年7月首先在泰国爆发亚洲金融危机，并迅速席卷周边国家和地区，使得全球经济和贸易的增长步伐明显放缓。我国从1998年开始，外贸出口额增长明显放缓甚至出现负增长的态势，国内消费需求低迷，固定资产投资增长趋缓，结构性矛盾凸显，通货紧缩趋势显现，经济运行质量和效益下降。

❖ 从1997年GDP增长开始放慢以后，在货币政策方面已经陆续采取放松政策，但是，在市场低迷的条件下，货币政策的调节力度明显乏力，仍难以激发经济的活力。

❖ 在需求萎缩、经济持续低迷不振和货币政策乏力的背景下，摆脱通货紧缩的阴影和促进国民经济稳定增长的重任就落在财政政策身上。



◆ 扩张性财政政策选择的理由：

1) 国债发行仍有较大空间。

2) 财政赤字的风险不大。

3) 1994年的分税制改革和工商税制改革，奠定了适应社会主义市场经济要求的财政体制和税收体制，近年来财政收入增长较快；

根据这些情况，政府果断的做出决策，采用扩张性的积极财政政策，拉到了需求，促进经济的稳定快速增长。

4) 全社会可动员的资金潜力较大。



积极财政政策的政策要点：

- (1) 积极财政政策是以增加财政支出为主的扩张性政策。
- (2) 国债是积极财政政策的主要措施，也是启动措施，增发国债主要用于基础设施建设。
- (3) 没有实行扩张性财政政策惯用的减税政策，同时加强税收征管，适度提高税收占GDP比重。
- (4) 优化支出结构，增加的收入主要用于教育、科技、社会保障和提高公教人员工资等公共需要。
- (5) 实行紧中有松的稳健货币政策与松中有紧的积极财政政策相配合，保证国民经济的稳定、健康和快速发展。



（二）2005年转为稳健财政政策

起因：进入2004年，过快的投资增长速度和信贷扩张引发了经济过热现象。货币供应量高位运行，物价开始抬头，通货膨胀压力加大。

政府决定按照突出重点、把握力度、区别对待、分类指导的原则，加强宏观调控措施，做到松紧适度，不搞“一刀切”，并决定将积极财政政策转向稳健财政政策。其目标显然是适应当时宏观调控的需要，强调社会经济稳定和健康发展。



稳健财政政策的内涵：

一是基本维持现有规模的赤字水平，保持政策的连续性和稳定性。

二是积极增加财政收入，合理调整增长速度，增强市场对资源配置的基础性作用。

三是优化支出结构，加强管理，提高效率。

四是推动深化改革，促进经济增长方式的转变。

稳健财政政策要处理好投入和改革的关系。投入是发展不可缺少的，但提高投入的效率也要靠改革。



（三）2009年重新启动积极财政政策

起因：2008年下半年受美国的次贷危机引发世界性金融危机的影响，经济骤然降温，经济增长过快回落的风险已开始显现。

主要能容：扩大政府公共投资，着力加强重点建设；推进税费改革，实行结构性减税；提高低收入群体的收入，大力促进消费需求；进一步优化财政支出结构，大力保障和改善民生；大力支持科技创新、节能减排，推动经济结构的调整以及发展方式的转变。



❖ 三、我国财政政策实施以及政策转型的思考

❖ 我国取得的基本经验：

- ❖ (1) 财政政策的实施及其转型的成功，首先取决于对政治经济形势的准确判断，并及时转换政策目标。
- ❖ (2) 在政策操作上，突出主要政策目标，兼顾协同目标，促进社会经济的全面可持续发展。
- ❖ (3) 不论扩张政策还是紧缩政策以及政策转型，在实施过程中必须审慎操作，实行渐进式“微调”，防止扩张或紧缩过度，切忌急转弯引起大起大落，即目标明确，步骤和方法要稳妥。
- ❖ (4) 实行增加政府支出的扩张性财政政策，而不是实行减税政策，现在开来，这是一条成功的经验。
- ❖ (5) 财政政策与货币政策的恰当配合，是财政政策实现扩张效应又避免扩张过度的重要条件。