

财政政策效果评价与政策建议

张永军

2005 年以来的三年时间内，历年的中央经济工作会议对财政政策确定的基调都是实行稳健的财政政策，三年的时间过去了，在此期间，中国经济的运行态势发生了很大的变化，有必要对财政政策的效果进行评价，对 2008 财政政策的具体操作也具有十分重要的意义。

一、实行稳健财政政策的背景

1998 年，在亚洲金融危机外部冲击和国内经济出现通货紧缩趋势的特殊历史条件下，我国实行了以增发长期建设国债为核心内容的积极的财政政策。这项反周期的宏观经济政策，通过扩大政府投资，一方面，带动社会投资回升，缓解有效需求不足的矛盾；另一方面，加大基础设施投资力度，为新一轮经济快速增长夯实物质基础。

1998-2004 年的七年间，以增发建设国债为核心内容的积极财政政策取得了显著成效，尤其是在 1998-2003 年期间发挥了非常积极的作用。1998-2002 年，在世界经济不景气的大背景下，维持了国民经济持续较快增长，经济总量跃上 10 万亿元新台阶；有效扩大了国内投资需求，使通货紧缩趋势得到控制；国债项目工程创造了大量就业机会，尤其是在吸纳农民工和部分国企下岗职工就业方面的效果更加明显；一大批重大基础设施项目建成投产，大大增强了国民经济的可持续发展能力。2003 年上半年，积极的财政政策在抵御“非典”疫情对经济的负面影响方面也发挥了良好的作用，通过对受“非典”疫情影响较大的餐饮等行业实行减免税收等优惠措施，使得这些行业受到的损失减轻，国民经济整体加速增长的势头得以保持。

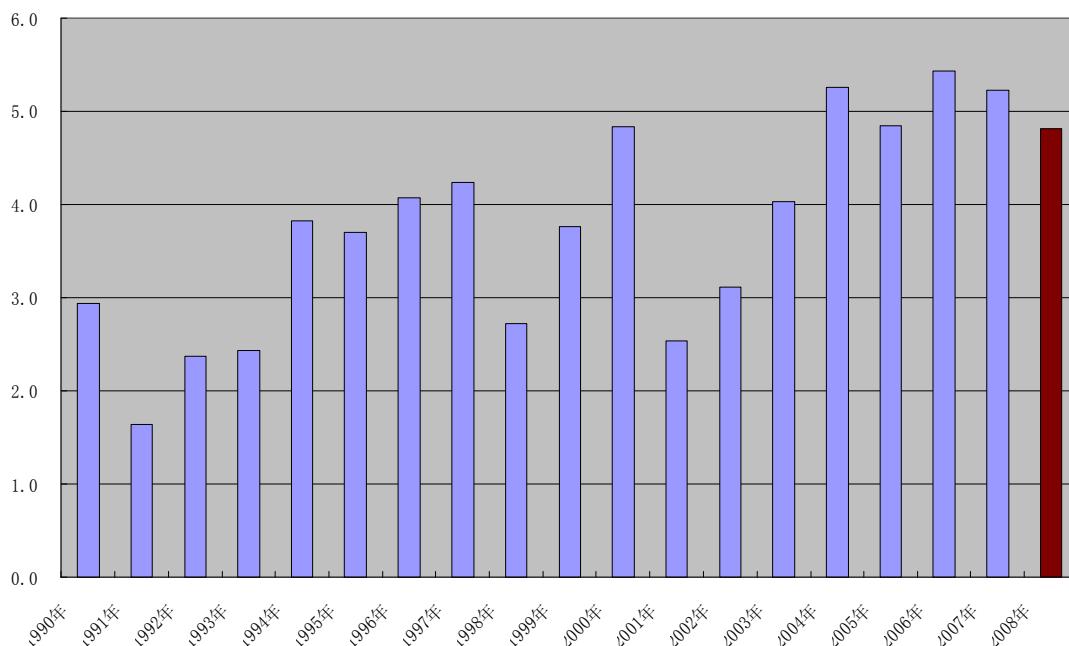


图 2：1990 以来世界经济增长速度（IMF 统计，2008 年为预测数）

2004 年，我国国民经济运行环境和态势发生了很大变化。从外部环境来看，2004 年世界经济增长较 2003 年明显加快，根据国际货币基金组织的统计，世界经济增速从 2003 年的 4.0% 提高到 2004 年的 5.3%，提高了 1.3 个百分点；^①其中世界最大经济体——美国经济增速从 2003 年的 2.5% 提高到 2004 年的 3.9%，提高了 1.4 个百分点；^②欧盟经济增速从 2003 年的 1.1% 提高到 2004 年的 2.4%，提高了 1.3 个百分点。^③世界经济增长的加快，对我国外贸出口产生了较强的拉动作用，2004 年我国出口高速增长，当年出口增速达到了 35.4% 的很高水平。与此同时，2003 年因担心“非典”疫情对经济的负面影响较大，上马了大量的投资项目，加上当时的新一届地方政府上任，地方政府通过投资拉动地方经济增长的倾向较强，使得 2004 年上半年固

^① 参见国际货币基金组织 2007 年 10 月出版的《世界经济展望》

^② 美国经济分析局网站 <http://www.bea.gov>

^③ 欧盟委员会统计局网站 <http://www.eustats.gov>

定资产投资高速增长，2004年一季城镇固定资产投资增速达到47.8%。投资和出口的高速增长，使得社会总需求扩张势头加快，对我国经济产生了较强的拉动作用。在经济增长加快的同时，2004年价格上涨率明显提高，2004年三季度消费价格月度同比涨幅达到5%以上，这种情况之下，2004年底召开的中央经济工作会议决定从2005年实行稳健的财政政策，自1998年开始实行的积极财政政策宣告结束。

应该说，这样的情况下，从积极的财政政策转向稳健的财政政策是非常必要的，中央和国务院的决策是非常正确的。但是，从出台的时机来看，由于财政政策基调的转变是在2004年经济出现局部过热的情况之后才实行的，财政政策的转向不够及时，政策出台的预见性不够好。

二、稳健财政政策执行情况与效果评价

1. 稳健财政政策对社会总需求的影响

按照经济学理论上的分类，财政政策分为扩张性财政政策、中性财政政策和紧缩性财政政策，扩张性财政政策的基本内容包括减税和扩大财政支出，通常情况下会造成预算赤字；紧缩性财政政策的基本内容包括增税和减少财政支出，通常情况下会造成预算盈余；中性财政政策通常情况下意味着预算平衡。财政预算平衡的思想在凯恩斯主义经济学兴起之前倡导的是年度预算平衡，凯恩斯主义经济学兴起之后倡导实行功能性财政，摒弃原来的年度预算平衡准则，改为采取周期性预算平衡的原则。周期性预算平衡的思想，为交替实行扩张性财

政政策和紧缩性财政政策提供了较为充份的空间。^①

根据中国宏观调控的实践，曾经提出过积极的财政政策、稳健的财政政策和紧缩性财政政策，积极的财政政策对应于扩张性财政政策，稳健的财政政策应该是对应于中性财政政策，这样的政策取向，应该实行大体平衡的财政预算。但稳健的财政政策在某些地方又不同于中性财政政策，尤其是结构性调整的成分更多一些。

(1) 财政赤字的规模与影响

按照这样的标准来衡量中国近三年来的财政政策执行情况，应该说稳健的财政政策在具体执行过程中依然非常宽松，仍然具有较强的扩张性。从财政收支平衡的状况来看，2005-07 年的财政赤字分别为 2999.62 亿元、2749.95 亿元和 2000 亿元；这样规模的财政赤字，大约分别占上年 GDP 的 1.88%、1.50%和 0.95%。由于此阶段我国处于经济周期中的繁荣阶段，不需要实行赤字财政来刺激社会总需求，保留如此大规模的财政赤字，恐怕难以称得上执行的是稳健的财政政策。根据历史经验的分析，在经济高涨阶段，我国财政支出乘数大约为 1.08，^②大约可以拉动经济增长 2.0%、1.6%和 1.0%，因此，如果将财政赤字消除，我国经济增长速度将下降 1-2 个百分点左右，也就意味着将回到 10%左右的增速，经济运行的态势将会较为正常。

(2) 降低出口退税的影响

除了从财政支出和财政平衡这两个方面来考察之外，还需要对近年来税收方面的变化对经济总量的影响进行分析。近三年来税收变化

^① 高鸿业主编《西方经济学》(下册，宏观部分)第 587-595 页，中国经济出版社 1996 年 2 月第一版。

^② 具体计算过程见附录 1

对社会总需求的影响主要体现在两个方面，一是财政和税务部门多次降低和取消了部分产品的出口退税，由于出口退税是作为财政收入的抵扣项出现的，出口退税率的下调，在一定程度上与提高税率具有类似的作用，对社会总需求具有紧缩作用，只不过出口退税率的下调更多地影响的是外贸出口。降低出口退税率对出口的影响，定量分析起来比较困难。但我们可以从 2007 年 8 月份前后出口增速的变化来粗略判断降低出口退税率对出口的影响。2007 年 1-7 月份，我国月度出口平均增速大约为 28%，但 8-12 月份我国月度出口平均增速下降到大约 22%，大约下降 6 个百分点。由于 2007 年年中出口退税率大幅度调整之后不久外贸出口增速就出现明显下降，外部需求和汇率对出口的影响存在较长时滞，难以在如此短的时间内导致出口增速发生如此巨大的变化，可以将此变化基本上视为由出口退税率的调整所造成。^①如果这样的分析能够成立，出口退税率下调大约使得我国外贸出口减少 270 亿美元，折合人民币 2070 亿元，出口退税率调整对外贸出口产生的减缓作用，从需求总量上能够抵消财政赤字的影响。

(3) 个人所得税改革的影响

税收变化对社会总需求的影响，还来自于国家对个人所得税起征点的提高和储蓄存款利息所得个人所得税（以下简称利息税）率的下调两项政策。自 2006 年 1 月 1 日起，我国将纳税人工资、薪金所得费用扣除标准从 800 元提高到 1600 元。将个人所得税工薪费用扣除标准从 800 元提高到 1600 元后，使工薪阶层纳税面由 800 元时的 60%

^①虽然从 2005 年开始国家多次调节出口退税率，但从涉及商品的范围和力度而言，2007 年 7 月开始执行的出口退税政策，是调整范围和力度最大的一次。

降低为 26%左右，纳税人数减少一半以上，政府财政每年将因此减收 280 亿元人民币，相当于中低收入阶层的纳税人增加收入 280 亿元。2007 年 7 月 20 日，国务院决定自 8 月 15 日起，将储蓄存款利息所得个人所得税的适用税率由现行的 20%调减为 5%。根据国家税务局的统计，2006 年我国国家税务局系统负责征收的利息税共完成 458.96 亿元，^①依据此项政策执行的时间长度和适用税率下调的幅度来估计，同时考虑到居民储蓄存款的增长，2007 年因利息税率下调而增加的居民可支配收入为 140 亿元左右。因此，个人所得税起征点的提高和储蓄存款利息所得个人所得税(以下简称利息税)率的下调两项政策，在 2007 年一共增加居民可支配收入 420 亿元左右，按照 65%的边际消费倾向来估算，^②居民可支配收入增加可能会导致居民增加消费 270 亿元左右。

综合上述三项因素对社会总需求的影响，稳健的财政政策在具体执行过程中还明显偏松，对社会总需求的快速扩张起到了较为明显的促进作用，带有积极财政政策的特征。

2. 稳健财政政策对经济结构的影响

(1) 财政政策对总需求结构的影响

从上面对财政政策对社会总需求各构成份的影响可以看出来，社会总需求各构成成份发生了明显的变化。在消费、投资和出口三大需求中，由于受个人所得税起征点提高和降低储蓄存款利息收入个人所

^① 国家税务总局网站 <http://www.chinatax.gov.cn>

^② 2003 年我国农村居民边际消费倾向为 74.1%，城镇居民边际消费倾向为 62.5%，李晓西著《宏观经济学》(中国版)第 136-138 页，中国人民大学出版社 2005 年 12 月第一版。考虑到近年来城乡居民收入快速增长以及股票和房地产市场火爆的情况，居民边际消费倾向可能会有所下降，在此按照 65%来估算。

得税税率的影响，居民可支配收入增加，导致居民增加了 270 亿元。而出口退税率的降低，导致出口少增加了 270 亿美元左右，大约相当于 2070 亿元人民币，由于出口退税率的调整对进口的影响不大，可以认为净出口少增加了大约相同的数量。由于财政支出最终将转化为消费和投资两个部分，通过财政赤字安排的财政支出，最终也将转化为消费和投资两个部分，但难以准确分解。

由于居民收入的快速增长带动消费快速增长，2007 年三大需求增长的结构发生明显变化，2001 年以来投资对 GDP 增长的贡献度高于消费的贡献度这一状况被扭转，消费增长对 GDP 增长的贡献度达到 4.4 个百分点，投资增长对 GDP 增长的贡献度为 4.3 个百分点。2007 年下半年消费增长的加快，在下半年净出口增速大幅度下降的情况，对于保持经济的稳定增长起到了良好作用。

(2) 财政政策对产业结构的影响

财政政策既可以通过对总需求的影响来引导产业结构的变化，也可以通过财政支出和税率的变化，直接从供给方面对产业结构产生影响。从一、二、三产业的增长及其对 GDP 增长和结构的影响来看，2007 年第三产业增长 11.4%，第三产业增长对 GDP 增长的贡献度达到 4.5，创下多年来的新高。第三产业的快速增长，与 2007 年消费的快速增长是密切相关的。由于消费对第三产业的拉动程度要高于投资对第三产业的拉动程度，第三产业对 GDP 增长的贡献提高，与消费的加快增长是相互依存的。

3. 稳健财政政策对收入分配的影响

(1) 近年来采取的与收入分配相关的财政政策措施

通过调整财政收支规模与结构，可以对收入分配结构产生一定的影响。近年来采取的与收入分配相关的财政政策措施主要包括：

①公务员工资标准大幅提高

公务员工资支出是财政支出的重要组成部分，通过加大财政支出中公务员工资部分所占比重，可以起到对收入分配结构进行调整的作用。再者，从国内外对比来看，国外政府工作人员的工资是比较高的，而我国公务员工资长期偏低。政府改变低收入阶层率先从提高公务员工资水平入手。1999-2006 年政府先后 5 次为公务员涨工资，初略计算，8 年间公务员的基础工资增长了 3 倍以上，职务工资增长了 2.5 倍左右。经过五次调整，公务员工资标准大幅提高，由低收入阶层向中等收入阶层迈进。其中 2006 年 10 月第五次提高公务员工资的幅度较大。

②最低生活保障的补贴标准小步提高

最低生活保障金一般以家庭为单位每月发放一次，对无生活来源、无劳动能力、无赡养人的孤老人员按照低保标准全额发放低保金。随着地方财力的增强和保障制度的完善，各省市最低生活保障的标准不断提高。北京从 1996 年建立城市居民最低生活保障制度以来，10 年内 9 次上调低保标准。从 1996 年的 170 元到 2006 年的 310 元，增幅达 140 元，覆盖的人群也从 8000 人扩大到了 17 万人左右，社会救济体系已初步形成。目前上海市城市居民最低生活保障标准 320 元，广州市城市居民最低生活保障标准 330 元。各地最低生活保障标准呈现小幅上涨的格局。一些省份好出台了扩大低保范围的政策，更多的

低收入阶层成为受益者。最低生活保障补贴标准的提高，意味着通过转移支付扩大低收入阶层的可支配收入。

③提高个税起征点、严格高收入纳税机制，有利于改善二次分配结构

我国实行了 12 年的 800 元个税征收标准，800 元的个人所得税法的起征标准是 1993 年制定的，在当时的就业者中，月工薪收入在 800 元以上的为 1%左右，到 2002 年已升至 52%左右，到 2005 年这一比例更高，不严格的税收制度和 800 元的低起征标准让收入水平较低的工薪阶层成为个税主力，贫富差距日趋拉大。为了缩小收入差距、凸现国民公平意识，国家决定自 2006 年 1 月 1 日起，我国将纳税人工资、薪金所得费用扣除标准从 800 元提高到 1600 元。

将个人所得税工薪费用扣除标准从 800 元提高到 1600 元后，使工薪阶层纳税面由 800 元时的 60%降低为 26%左右，纳税人数减少一半以上，政府财政每年将因此减收 280 亿元人民币，相当于中低收入阶层的纳税人增加收入 280 亿元。此次扣除标准调整后，符合“所得多者多缴税，所得少者少缴税”的原则。从纳税额的角度看，中低收入人群获益较多，而高收入人群获益相对较小。

除了提高个税征收标准外，财政、税务部门还实行综合与分类相结合的个人所得税制度，过去我国实行的分类税制，将个人收入分成了工薪、劳务所得等 11 个税目，这对拥有多种收入的高收入者调节力度相对较弱。在综合与分类相结合的个人所得税制度中，类似工薪、劳务、经营所得这类的经常性收入将被并在一起征税，这对拥有多种

收入的高收入者调节力度明显加强，让高收入者无法再通过分散收入逃避缴税。新的个税征收方式对高收入的调节力度进一步加大，高收入者低税负现象有所扭转。日趋完善和合理的税收制度较好地起到保低限高的作用，对于缩小收入差距作用显著。

④降低储蓄存款利息所得个人所得税税率，有利于增加居民可支配收入

此问题前面已经涉及，不再重复。

⑤中央财政加大转移支付力度，有利于壮大经济不发达地区的财力

近几年来，随着国家财政收入的持续大幅度增长，中央财政收入超过支出的比例迅速扩大，这为中央政府向地方政府进行转移支付奠定了财力基础。以 2006 年为例，西部、东北地区和位于中部的安徽、江西、湖南、湖北和河南省，得自转移支付的数量都超过了地方财政收入的数量，转移支付在弥补地方财力、支援地方经济建设方面发挥了积极作用。

(2) 调整收入分配结构的效果

虽然国家采取多方面措施来调整收入分配结构，但由于基本的财税制度架构没有根本性变化，收入分配还受到财政之外因素的影响，初次分配和二次分配结构原有的变化趋势仍然在延续，具体表现为：

①国民收入初次分配中，劳动者报酬比重持续下降

国民收入初次分配中，劳动者在初次分配过程中所占的比重持续下降，具体表现为劳动者报酬占 GDP 比重逐步下降，1998 年至 2003

年，劳动者报酬占 GDP 比重从 53.14% 下降到 49.62%，下降了 4.48 个百分点，而企业“营业盈余”所占比重则由 1998 年的 18.99% 提高为 2003 年的 20.19%，约提高 1.2 个百分点。2005-2006 年我国劳动者报酬占 GDP 的比重进一步下降到 40% 左右，在国民收入初次分配中，劳动者所得不断下降、减少，政府和企业所得不断增加，

表 2. 1998-2006 年国民收入初次分配构成 单位：%

年份	劳动者报酬	固定资产折旧	生产税净额	营业盈余
1998	53.14	14.47	13.40	18.99
1999	52.38	15.07	13.54	19.01
2000	51.38	15.40	14.16	19.06
2001	51.45	15.72	14.08	18.76
2002	50.92	15.67	14.04	19.36
2003	49.62	15.90	14.29	20.19
2004	-	-	-	-
2005	41.40	14.93	14.12	29.56
2006	40.61	14.16	14.56	30.67

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》相关数据计算，1998-2003 年数据为普查前数据，2005-2006 年数据为普查之后数据，不具有可比性。

目前还没有 2007 年收入法 GDP 的数据，但按照目前能够掌握的材料，2007 年全国税收收入完成 45612.99 亿元，比上年增收 11487.11 亿元，同比增长 33.7%。2007 年 1-11 月份，全国规模以上工业企业（年主营业务收入 500 万元以上的企业）实现利润 22951 亿元，同比增长 36.7%。这两项指标的增速都比城乡居民收入增速高得多，据此估计，劳动报酬在 GDP 中的比重可能在继续下降。

②二次分配对调整国民收入分配结构作用不明显

观察再分配对国民收入分配结构的影响，资金流量表是一个较好的工具。但是，由于资金流量表的编制较为困难，目前能够得到的是2004年的资金流量表。^①从表3可以看出，我国国民收入再分配对国民收入分配的影响，主要表现为从非金融企业部门和金融机构部门向政府部门的转移，经过再分配过程，非金融企业部门和金融机构部门向政府部门两者所占比重下降2.7个百分点，政府可支配收入占国内可支配收入总额的比重提高了2.54个百分点，住户部门仅提高0.15个百分点，对于纠正住户部门占比偏低的情况，作用不是很明显。

表 3: 2004 年国民收入分配结构表

	非金融企 业部门	金融机 构部门	政府部门	住户部门	国内合计
初次分配总收入	22.80	1.69	17.84	57.68	100.00
可支配总收入	20.86	0.93	20.38	57.83	100.00

由于没有2004年之后的收入流量表，但考虑到2005-2007年财政支出中用于社会保障和接济等方面的支出增长较快这一情况，二次分配对调整国民收入分配结构的作用可能会有所增强。

③二次分配对调整居民收入分配结构具有一定作用

改革开放以来，我国城乡居民收入差距呈现扩大趋势，全国的基尼系数接近0.5，是世界上收入差别较大的国家之一。为了缩小收入差距，让更多的百姓享受到经济快速发展的成果，中央政府出台了一系列旨在提高低收入水平、扩大中等收入群体和规范高收入纳税机制的政策措施，中国人民银行对全国58个城镇23000多份储户问卷调

^① 资金流量表与收入法GDP中的指标口径与覆盖范围有些差别，最主要差异是资金流量表中不包括收入法GDP中的折旧部分，因此住户部门所占比重要比收入法GDP中的劳动报酬所占比重高得多。

查表明，收入政策的调整对于减小贫富差距具有积极作用，2006年我国城镇居民的收入差距明显缩小，主要表现为：一是城镇居民基尼系数从1999年的0.45下降为2006年的0.41；二是家庭月收入分布由过去低收入偏多中高收入偏少的偏态分布向低收入减少中等收入迅速扩增的正态分布转变，偏低收入家庭占比从1999年的39.8%下降为2006年的33.8%，中高收入家庭占比则提高了6个百分点。

应该说，各级政府出台的收入分配政策，对缩小城镇居民收入分配差距起到了积极作用。但由于目前我国收入分配政策，对农村居民的影响较小，城乡居民之间居民的收入差距不仅没有缩小，还继续有所扩大。

三、对2008年财政政策取向的评价与建议

根据中央经济工作会议的精神，2008年我国继续实行稳健的财政政策，但正如上面我们曾经指出的那样，财政政策能否真正做到稳健操作，还取决于具体的政策措施。在本部分，我们在对2008年的经济形势做出简要分析的基础上，对2008年财政政策取向进行评价，并提出一些初步建议。

1. 2008年我国经济仍然将保持较快增长，财政政策在总量调节方面应该发挥更为显著的作用

在2007年底中央经济工作会议召开之后，我国经济面临的国内外环境发生了一些明显的变化，国内出现了历史上罕见的雪灾，国外则是美国次贷危机进一步恶化，引发美国经济衰退的风险进一步加大。在此情况下，国内出现了应该适当调整宏观经济政策取向的呼声。

笔者认为，国内雪灾对经济运行的影响是暂时性的，对国内消费将产生一定的不利影响，但影响有限；对国内投资的影响具有两面性，一方面，这次雪灾对我国中部和南部的省份影响很大，南方省市在一季度固定资产投资完成额中比重较高。这次雪灾对这些地区投资造成了很大的负面影响。但是，从另一方面来看，由于雪灾造成了一些电力、自来水、燃气、交通设施的损坏，而这些设施又是急需修复的，因此，在一定程度上这又会成为加快投资的因素，尤其是在雪灾过后，可能会加快进行修复和重建工作。我们认为，综合两方面的因素，雪灾对投资的影响也是有限的。国内需求扩张的步伐不会受到明显影响。

外部环境的变化主要对我国出口产生影响，2007年四季度，美国次贷危机造成的美国经济减速趋势愈发明显，四季度美国GDP环比折年率仅为0.6%，根据目前的情况，2008年美国甚至有可能出现衰退。而且，由于美国次贷危机的影响不仅仅局限于美国国内，对其它经济体也有一定的影响。目前德国、加拿大经济也出现了一些不良迹象。这就意味着2008年我国出口增长的外部环境将进一步恶化。

尽管2008年我国经济发展面临着不利的国际环境，一季度又受到雪灾的明显影响，2008年经济增速可能明显下滑，有可能下降1个百分点左右。但是，由于2007年我国经济增速高达11.4%，改革开放以来，我国年均经济增长率大体为9.7%，8.7%至10.7%为正常运行的绿灯区，2008年经济增长率即使明显回落，很可能也只是回落到合理增长区间的高端。因此，从积极的一面来看，雪灾和外部经济环境的不利影响可能为国内经济降温、经济运行回到正常状态提供了机会。

鉴于雪灾和外部环境恶化只是使得经济从偏快增长向正常状态

转变,笔者以为,不宜因雪灾和外部环境的改变而明显放松财政政策。加之 2008 年是新一届地方政府执政的第一年,地方政府的投资冲动比较强烈,放松财政政策容易引发投资的快速增长。与此同时,物价由结构性上涨转为明显通货膨胀的压力没有明显缓解,放松财政政策容易加大通货膨胀的压力。根据上述分析,应该继续执行中央经济工作会议提出的稳健财政政策和从紧货币政策,根据国内外环境变化适当把握政策调整的时机、节奏和力度,促使国民经济稳定健康发展。

在 2008 年的财政预算安排中,已经适当减少了财政赤字和国债资金规模,体现了稳健财政政策的要求。2008 年财政预算安排中央财政赤字 1800 亿元,减少 200 亿元(比上年预算赤字减少 650 亿元),预计占 GDP 比重下降到 0.6%。减少财政赤字和国债资金规模,从方向上看无疑是正确的,但减少财政赤字和国债资金规模的幅度似乎还是不够大。考虑到近年来财政预算收入增速明显低于实际增速、财政收入年年大幅度超收的情况,2008 年财政收入超过预算的可能性仍然较大。如果出现超收的情况,应该尽可能纳入中央预算稳定调节基金,转到以后年度经过预算安排使用,这样可抵消当年财政赤字的影响。

由于 2008 年我国经济增速尤其是工业增加值增速将明显下降,企业利润也将明显下降,来自工业部门的税收增长可能会明显放缓;并且 2008 年 3 月 1 日开始实行的提高个人所得税起征点的措施对 2008 年个人所得税的增长产生影响;从目前情况看,2008 年股票市场不可能像 2007 年那样火爆,成交量不可能像 2007 年那样出现大幅度增长,因而股票交易的印花税增长幅度也会比较低。总体来看,2008 年财政收入的增长速度可能会明显放慢(这种情况,国家在安排 2008 年财政预算时已经考虑,具体体现在 2008 年财政预算收入增速低于

2007年)。在这种情况下，在具体操作上，关键问题是要控制财政支出的较快增长，力争使得财政赤字有所下降。财政建设投资支出要严格控制在项目，重点支持在建项目尽快建成投产、发挥效益和一些已批准的建设规划重大项目，特别要从严控制各级政府楼堂馆所项目重新抬头。

2. 2008年财政政策在结构调整方面应该发挥更为显著的作用

(1) 加大对农业的投入，促进农业生产的发展

2008年宏观调控的重要任务之一是防止结构性价格上涨演变为全面性通货膨胀，当前的价格上涨主要表现为食品价格的快速上涨，食品价格的快速上涨又是与农副产品的价格快速上涨密切相关的。因此，财政政策除了在发挥总量调节方面的作用之外，还应该充分发挥其结构调整的特殊作用，尤其是要充分发挥财政政策对农业的扶持作用。通过促进农业生产的发展，扩大农产品的供给，改变农产品供求平衡状况，抑制农产品价格的过快上涨。在这方面，一是要进一步加大对农村基础设施建设的投入，重点是农村水利、道路、电力、沼气等方面的建设，改善农村生产条件。二是进一步加大支农补贴力度，并改进完善补贴政策的方式，探索建立粮食综合补贴制度，稳定农民种粮收益。

(2) 调整税收结构和财政支出结构，促进工业生产结构的合理化

一是要进一步调整出口退税率和进出口关税税率，调整进出口产品结构，通过进出口结构的调整引导工业产品结构的调整。二是制定鼓励使用节能技术和节能产品的优惠政策，引导企业加快以节能减排为

中心的技术改造。同时，对高效节能新产品的生产或销售过程实行优惠税率，对提供节能服务的企业给以适当的税收优惠，推动节能产业发展。三是加大对装备制造业的政策和资金支持力度，研究设立装备制造业发展专项基金。依托国家重点工程，提高铁路、地铁车辆，造船基础设施和重点船用配套设备，重大电力、石化、大型施工机械等重大技术装备的系统设计、制造和成套能力。

(3) 加大财政用于教育、科技和社会保障方面的支出

近年来，中央和地方财政加大了用于教育、科技和社会保障方面的支出，尤其是中央财政用于这些方面的支出增加较多，地方财政用于这些方面的支出虽然也明显增加，但由于增速低于财政总支出的增速，因此，尽管中央财政用于这些方面的支出在中央财政支出总额中的比重明显提高，但在全国财政支出中的比重没有明显提高，个别项目甚至是原地踏步，主要原因是地方财政用于这些方面的支出增长不够快。因此，应该促使地方政府加大用于这些方面的支出。

3. 加大收入分配调整力度，缩小居民收入分配差距

一是继续落实促进就业再就业的各项财税扶持政策，加快城乡特殊困难群众社会救助体系的建设。支持做好农民工及被征地农民就业和社会保障工作。二是通过税制改革、增加公共支出、加大转移支付、整顿分配秩序等措施，加大收入再分配力度，提高低收入群体的收入。三是密切关注价格上涨对民生的影响，及时落实各项财政补贴政策，保障困难群体基本生活。

附录：

在开放经济中，进口部分地依赖于收入水平的变化，自发支出的任何增加，其全部扩张性效应，除了因对收入的正面影响而导致消费的扩大之外，还会有一部分“渗漏”到购买进口商品，从而导致财政支出效应的减弱。假设用 MPC 表示因单位收入的初始上升将会引起消费支出的增加量，用 MPM 表示所增加的消费支出一部分将用于进口的商品。因此，在扩

张的过程中，国内收入不是按引致消费支出的全额而上升，而是按这个数额减去因消费增加引致的对进口商品消费支出的增加之后的剩余部分。在这种情况下，对于自发支出的任何增加，在存在正的边际进口倾向时，乘数的数额要减小。

假定用 Y 表示国民收入， C 表示居民消费， T 表示政府税收， I 表示投资， G 表示政府支出， X 表示出口， M 表示进口。

消费函数和进口函数分别具有如下形式：

$$C=C_a+c(Y-T)$$

$$M=M_a+mY$$

根据我们以前的方程寻求边际进口倾向对乘数的效应，我们可以从四部分经济的均衡收入水平所展开的方程开始：

$$Y= C_a+c(Y-T)+I+G+X- (M_a+ mY)$$

$$\text{该式可改写为： } Y= \frac{1}{1-c+m} (C_a-c T+I+G+X-M_a)$$

显然，括弧里 I 、 G 、 X 三项中的任何一项数值的变动将导致收入的变动，它等于该数值的变动乘以 $1/(1-c+m)$ 。因此，投资乘数、财政支出乘数和外贸乘数都为 $1/(1-c+m)$ ，这是消费支出和进口支出为国内收入水平线性函数这样一种情况的乘数。

根据上述分析，边际进口倾向对乘数的影响很大，根据经济理论分析和我国经济发展变化的历史经验，当经济增长较快尤其是超过潜在经济增长率时，社会总需求的扩张对经济增长的拉动作用减弱，往往表现为对价格的较强拉动作用；在开放经济条件下，由于国内资源供给接近极限，此时需求的扩张还会表现为对进口的较强拉动作用。因此，在经济低速增长阶段和高速增长阶段，边际进口倾向应该存在较为明显的差异。此外，在经济高速增长阶段，由于国民收入增长较快，边际消费倾向应该较低；在经济低速增长阶段，由于国民收入增长较慢，边际消费倾向应该较高。因此，总体结果应该是，在经济高速增长阶段，财政支出的乘数较低；在经济低速增长阶段，财政支出的乘数较高。

由于国内外经济学家关于中国潜在经济增长率的计算结果存在很大差异，为了简化问题，我们以 1978-2006 年期间中国 GDP 平均增速 9.69% 为界限，将高于和低于此增速的年份分为两个不同的组，分别考察高、低两个组的边际消费倾向和边际进口倾向。

(1) 运用低速年份组估计的结果为：

$$C = 600.4855976 + 0.4456919367 * GDP$$

$$M = -915.8443405 + 0.1835515458 * GDP$$

据此计算出的财政支出乘数 1.355271

(2) 运用高速年份组估计的结果为：

$$C=2456.563939+0.3714836176 * GDP$$

$$M=-3376.888724+0.2943866876 * GDP$$

据此计算出的财政支出乘数 1.083537

从两个不同组别的计算结果可以看出，经济高速增长年份的边际消费倾向明显低于经

济低速增长的年份,经济高速增长年份的边际进口倾向明显高于经济低速增长的年份,因此,导致经济高速增长年份的财政支出乘数要明显小于经济低速增长的年份。

附表 1: 历年支出法 GDP、进出口、居民消费支出、GDP 指数与速度缺口

年 份	支出法 GDP	出口	进口	居民消费 支出	GDP 指数	速度 缺口
	亿元	亿元	亿元	亿元	%	%
1978 年	3605.6	167.6	187.4	1759.1	111.7	1.98
1979 年	4092.6	211.7	242.9	2011.5	107.6	-2.12
1980 年	4592.9	271.2	298.8	2331.2	107.8	-1.85
1981 年	5008.8	367.6	367.7	2627.9	105.2	-4.45
1982 年	5590.0	413.8	357.5	2902.9	109.1	-0.63
1983 年	6216.2	438.3	421.8	3231.1	110.9	1.16
1984 年	7362.7	580.5	620.5	3742.0	115.2	5.49
1985 年	9076.7	808.9	1257.8	4687.4	113.5	3.78
1986 年	10508.5	1082.1	1498.3	5302.1	108.8	-0.84
1987 年	12277.4	1470.0	1614.2	6126.1	111.6	1.89
1988 年	15388.6	1766.7	2055.1	7868.1	111.3	1.59
1989 年	17311.3	1956.0	2199.9	8812.6	104.1	-5.63
1990 年	19347.8	2985.8	2574.3	9450.9	103.8	-5.85
1991 年	22577.4	3827.1	3398.7	10730.6	109.2	-0.51
1992 年	27565.2	4676.3	4443.3	13000.1	114.2	4.55
1993 年	36938.1	5284.8	5986.2	16412.1	114.0	4.27
1994 年	50217.4	10421.8	9960.1	21844.2	113.1	3.39
1995 年	63216.9	12451.8	11048.1	28369.7	110.9	1.23
1996 年	74163.6	12576.4	11557.4	33955.9	110.0	0.32
1997 年	81658.5	15160.7	11806.5	36921.5	109.3	-0.39
1998 年	86531.6	15223.6	11626.1	39229.3	107.8	-1.86
1999 年	91125.0	16159.8	13736.4	41920.4	107.6	-2.07
2000 年	98749.0	20634.4	18638.8	45854.6	108.4	-1.26
2001 年	108972.4	22024.4	20159.2	49213.2	108.3	-1.39
2002 年	120350.3	26947.9	24430.3	52571.3	109.1	-0.61
2003 年	136398.8	36287.9	34195.6	56834.4	110.0	0.34
2004 年	160280.4	49103.3	46435.8	63833.5	110.1	0.40
2005 年	188692.1	62648.1	54273.7	71217.5	110.4	0.74
2006 年	221170.5	77594.6	63376.9	80120.5	111.1	1.40