

总报告：

经济繁荣期的财政政策调整

刘凤良 阎 衍 朱戎

内容摘要：2007年我国经济延续了2004年以来持续增长的势头，GDP增速创本轮周期的新高，并开始向2008年下行区间调整；目前我国面临着流动性过剩背景下的供给推动型通货膨胀；美国次级债危机和世界经济增长放缓也给中国宏观经济运行增加了不确定性。

2005年以来我国实施的财政政策在名义上是稳健的，但在执行过程中明显偏松。分税制改革以后，我国财政收入经历了十多年的持续高速增长，财政收入的持续增长是财政“自动稳定器”功能在我国特定经济环境下发生作用的结果，在中长期内并不具有可持续性。财政支出结构的近期调整对本轮经济的结构调整起到了重要的作用，但我国财政长期重基础设施建设，轻民生领域的支出格局并没有发生根本变化。当前推行“民生供给型财政”不仅能改善公共物品的供给结构，提高我国宏观经济长期绩效，而且在短期也有助于熨平经济波动。我国财政转移性支出存在“逆向转移”问题，严重削弱了我国财政政策在调节居民收入差距方面的作用。环境制度的缺失、环保支出在规模和结构上的不合理以及地方政府的“污染冲动”使我国经济增长有着很高的环境成本。

针对当前宏观经济形势和财政在上述各方面所存在的问题，我们提出如下政策建议：

1) 短期内财政政策应该从名义稳健尽快走向实质稳健，消除财政政策的扩张惯性，避免为短期的经济波动实施顺周期的调节。

2) 短期财政政策还要为未来短时期内可能出现的增长速度放缓留下相机决策的空间，达到协调短期和中长期财政政策、防止经济波动的目的。

3) 中长期的财政政策应该从“基建财政”偏向“民生供给型财政”。在进一步控制能源、基础工业和交通运输等基础设施投入增长速度的基础上，财政支出向民生投入转移。在实施民生财政的过程中，应加大教育、医疗卫生、社会保障等民生领域的公共物品的供给，避免民生产品的需求导向，为经济的“反向软着陆”和长期经济增长打下扎实的基础。

4) 中长期的财政政策要纠正目前财政转移性支出存在“逆向转移”问题。财政的“逆向转移”严重削弱了财政政策在调节居民收入差距方面的作用。

5) 中长期的财政政策不仅要为降低我国的环境污染提供资金支持，而且更要构建有效的激励和规制制度。提高财政对环保事业的投入，改善环保投资的投向结构；同时调整增值税中央与地方的分享比例，加快财产税进程，以激励地方政府保护环境，妥善解决环境问题上的市场失灵和政府失灵。

2004年以来，中国经济一直维持高速增长，年均GDP增长率达10.7%。同时，宏观经济过热的问题日益凸显，主要体现为结构性物价水平上涨加速，2007年全国消费者物价指数比2006年上涨了4.8%，涨幅比上年提高了3.3个百分点。与2008年1月份同比上涨7.1%相比，2月份的CPI同比上涨则达到8.7%，中国经济已经出现了通货膨胀的迹象。

经济繁荣与税制体系改革带来了财政收入的快速增长。1994-2007年的13年间，财政收入年均增长率高达18.3%，远高于同期我国GDP的增长率。尤其是近几年，财政收入更是呈现出大幅度增长和财政超收的双重特征。2007年财政总收入总量首次突破5万亿元，完成预算的116.4%。

在经济繁荣和财政殷实的双重背景下，中国经济面临着近期出现的结构性通货膨胀和中长期以来存在的医疗、教育、环境等涉及民生的一些重要公共物品供给不足以及收入分配差距扩大等问题。中国的财政政策应当如何调整以应对中国经济中存在的这些中长期问题和短期困难呢？

本报告认为，中长期的财政政策应该着眼于调整现有的财政支出结构，加大民生性的公共物品供给力度，为经济的反向“软着陆”和未来长期经济增长打下扎实的基础；短期的财政政策则应该从名义稳健走向实质稳健，避免为短期的经济波动实施顺周期的调节；与此同时，财政政策还要为未来一个时期内可能出现的经济增长速度放缓留下相机决策的空间，达到协调短期和中长期财政政策、防止经济波动的目的，即财政支出要寻求有效的支出结构，防止过度出现需求导向型的财政政策。

本报告分七个部分来归纳论证上述结论。第一部分分析中国宏观经济短期面临的态势；第二部分阐述目前财政的性质及其问题；第三部分在中长期视角下分析财政政策总量要注意的问题；第四部分研究中长期视角下的医疗、教育、社会保障等一些涉及民生的重要的公共物品供给不足的问题；第五部分研究中长期视角下财政收支与收入分配差距扩大问题；第六部分研究中长期视角下的财政支出与环境保护问题。最后一部分给出总体的政策建议。

一、中国宏观经济短期面临的态势

2007年我国经济延续了2004年以来持续增长的势头，增速创本轮周期的新

高，并开始在 2008 年向下行区间变化，但由于名义 GDP 仍高于实际 GDP，我国宏观经济总体上仍处于繁荣阶段，产出缺口和局部过热压力依然存在。在流动性过剩背景下，2007 年以来我国价格水平持续上涨，通货膨胀压力增大，目前面临的通货膨胀具有典型的供给推动型特征。美国次级债危机和世界经济增长放缓对中国经济有着多方面的影响，传导机制本身也很复杂，对中国经济短期内的负面影响存在较大的不确定性。在这样的背景下，短期内我国财政政策的基本取向应该是：消除财政政策的扩张惯性，切实执行稳健的财政政策，并为财政政策的执行留出相机抉择的空间。

（一）2008 年我国经济将延续 2004 年以来持续增长的势头，增速较 2007 年会有所下降；当前我国宏观经济总体上仍处于繁荣阶段，但产出缺口和过热压力凸显。

自 2004 年以来，投资和对外贸易推动型扩张主导着本轮经济周期的走向。依照国家统计局的核算结果，2007 年全年国内生产总值达到 246 619 亿元，比上年增长 11.4%；全社会固定资产投资 137 239 亿元，比上年增长 24.8%；进出口总额 21 738 亿美元，比上年增长 23.5%，国民经济保持了平稳快速发展的势头。¹依据中国人民大学经济所宏观经济模型的预测，2008 年中国经济增长率仍将达到 10.5%。即使考虑到美国次贷危机的负面影响和 2007 年宏观紧缩政策的滞后效应，预计经济增长率会超过政府工作报告提出的 8% 目标。

由于实际 GDP 高出潜在 GDP 达到最大值，2007 年可能成为中国经济本轮增长周期的高峰。从 2008 年年初开始，经济增长率出现了回调走势，由偏快转向过热的风险有所减缓。由于 2008 年一季度农业生产大省都在不同程度上受到灾害的影响，一季度农业生产增速将继续下降，估计同比增速为 2.5% 左右。根据工业生产和投资的情况，估计一季度第二产业增加值将增长 12.3%，比上年同期降低 0.9 个百分点。与相对低迷的股市相对应，2008 年一季度金融服务业增加值的增速不会很高，较上年同期可能会有所降低。由于受雪灾影响较大，运输业也难以出现明显增长，运输业增加值增速也难以明显提高。因此，总体来看，第三产业增加值的增速可能较上年同期有所下降，估计将下降到 9.6% 左右。从投资来看，1—2 月份，城镇固定资产投资 8 121 亿元，同比增长 24.3%，与过去同

¹ 数据来源：谢伏瞻，《2007 年国民经济平稳快速发展》，2008 年 1 月 24 日发表于国家统计局网站，详见如下网址：<http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx>。

期相比，增长速度上涨 0.9%。据此估计，2008 年一季度 GDP 增速将下降到 10.5% 左右，与本轮上升周期的平均水平大体相当。因此，宏观经济运行仍处在繁荣阶段，经济由偏快转向过热的风险虽然有所减缓，但局部过热的局面仍将延续。

（二）2007 年以来，我国价格水平持续上涨，通货膨胀压力增大，目前面临的通货膨胀具有典型的供给推动型特征。

价格水平上升是 2007 年我国宏观经济中凸显出来的一个重要问题，CPI 上涨 4.8%，PPI 上涨 3.1%，通货膨胀压力不断上升。但是，价格上涨的结构性特征仍然明显。以消费者价格指数（CPI）为例，从 2008 年 1 月的 CPI 构成来看，我国的价格上涨仍然不是普遍性上涨，具有强烈的结构性特征。直到今年二月份，食品类价格和居住类价格的上涨仍然是导致 CPI 加速上涨的核心原因。

在 2008 年 1 月的 CPI 中，食品价格上涨幅度是最高的，与上年同期相比增长了 18.2%，其中肉禽及其制品价格的上涨率更是高达 41.2%，鲜菜和鲜果类产品的价格涨幅都超过了 10%；一月份 CPI 中上涨幅度次高的是居住类，同比上涨幅度为 6.1%；烟酒及用品、家庭设备用品及服务、医疗保健及个人用品等三类都只经历了轻微的上涨，上涨幅度分别为 2.1%、2.1%和 3.2%；另外还有三类产品价格是轻微下降的，它们分别是衣着类价格同比下降 1.9%，交通和通信类下降 1.1%，娱乐教育文化用品及服务类下降 0.3%。

2 月份，居民消费价格总水平同比上涨 8.7%。其中，城市上涨 8.5%，农村上涨 9.2%；食品价格上涨 23.3%，非食品价格上涨 1.6%；消费品价格上涨 10.9%，服务项目价格上涨 2.0%。从月环比看，居民消费价格总水平比 1 月份上涨 2.6%。进一步从价格上涨较大的消费品类别来看，食品类价格同比上涨 23.3%，其中，肉禽及其制品价格上涨 45.3%（其中猪肉价格上涨 63.4%），鲜菜价格上涨 46.0%，粮食价格上涨 6.0%，油脂价格上涨 41.0%，水产品价格上涨 13.8%，乳及乳制品价格上涨 16.4%，在外用膳食品价格上涨 12.4%，鲜果价格上涨 8.7%，鲜蛋价格上涨 6.0%，调味品价格上涨 4.1%。居住类价格同比上涨 6.6%，其中，水、电及燃料价格上涨 6.5%，建房及装修材料价格上涨 5.9%，租房价格上涨 4.5%。烟酒及用品类价格同比上涨 2.4%。医疗保健及个人用品类价格同比上涨 3.2%，其中，西药价格上涨 0.7%，中药材及中成药价格上涨 10.7%，医疗保健服务价格上涨

0.5%。²

1-2 月份累计，居民消费价格总水平同比上涨 7.9%。其中，食品类价格上涨 20.7%，居住类价格上涨 6.4%。居民消费价格总水平的上涨，既有自然灾害突发冲击的特殊因素，也有国际性的传导因素。今年以来国际原油价格上涨 7%以上，金属和农产品价格上涨 30-40%。

根据对 CPI 上涨的结构分析，我们对通货膨胀得出的基本判断是：首先，2007 年我国 CPI 和 PPI 持续走高的局面，已经不是一般意义下的相对价格的变动，而是一种通货膨胀；其次，我国当前的通货膨胀具有结构性特征，农产品和金属原材料价格上涨过快，是成本推动型的通货膨胀；最后，本轮的通货膨胀的触发因素是供给不足。但是，仅结构性的供给不足不足以导致较长时间内的价格水平上升，而流动性过剩的宏观背景则为持续存在的结构性价格上涨提供了货币基础。因此，我国目前面临的通货膨胀可以界定为流动性过剩背景下的供给推动型通货膨胀。

（三）从目前来看，世界经济增长下滑将导致我国外贸出口增速放缓；而美元贬值也加大了国内进口通胀的压力；与此同时，次贷危机以多种渠道正在对中国资本市场产生冲击。世界经济前景的不确定增加了中国经济在 2008 年的不确定性程度。

进入 2008 年以来，世界经济形势发生了重大变化。随着金融机构 2007 年第四季度财务报表的公布，越来越多的次贷危机损失被披露出来。美国金融机构宣布的资产损失冲减金额累计超过 1 500 亿美元，远高于美联储主席伯南克 500—1000 亿美元的预期。美国四季度经济增速仅为 0.6%，房产投资更是出现 23.9% 的负增长。美国去年四季度经济增长大幅放缓预示着未来美国经济步入衰退的可能性加大。美国经济不确定的前景使 2008 年全球经济，特别是新兴市场经济，包括中国经济增长的不确定性加大。

1. 世界经济降温将导致我国外贸出口增速放缓，但据此认定会造成中国经济衰退尚为时过早。

美国是中国最主要的贸易伙伴，特别是对美国出口的巨幅顺差，在我国国民经济核算体系中是最突出的净出口贡献来源。2005—2007 年我国对美国贸易顺

² 资料来源：国家统计局网站：http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20080311_402467261.htm。

差占全部贸易顺差的比重分别为 112%、81%和 62%。2007 年净出口拉动中国经济 2.7 个百分点，其中对美贸易顺差拉动中国经济增长 1.7 个百分点。2008 年如果美国经济下滑或衰退并带动全球经济增长放缓，造成中国出口减少，在中国进口保持快速增长的背景下，我国净出口规模将减少，对 GDP 增长的拉动作用将下降。

然而，从目前的情况来看，认定美国次级贷款危机和全球经济增速下降已经对中国出口造成显著影响尚为时过早。2007 年全年进出口总额 21 738 亿美元，比上年增长 23.5%，增长速度回落 0.3 个百分点。其中出口增长 25.7%，回落 1.5 个百分点；进口增长 20.8%，加快 0.8 个百分点；进出口相抵，贸易顺差比 2006 年进一步扩大。2008 年 1 月和 2 月份出口额同比增长率分别为 26.6%和 6.5%；进口同比增长率分别达到 27.6%和 35.1%。但 2 月份出口同比增长率大幅下降很大程度上是因为 2007 年 2 月份出口数据异常造成的，出口额较前几个月并未显著下降，因此不能作为判断中国出口快速下降的证据。并且，除了上述国际因素之外，2007 年下半年以来中国实际有效汇率和出口退税等一系列国内政策调整亦会对出口造成影响。因此，从目前的情况来看，认定美国次级贷款危机和全球经济增速下降已对中国出口造成显著影响尚为时过早。不过，可以预计的是，在诸多因素的共同影响下，2008 年全年我国出口增长将会有较大的下滑，进口增长率也会下降。从过去 10 多年的经验数据来看，我国出口增长率的波动性较大，并且与美国经济增长率的波动具有较为明显的正相关性（图 1）。可以肯定的是，净出口增幅下降将是导致 2008 年中国 GDP 增速放缓的一个因素。不过，我国出口增长率的这种波动性并没有导致经济增长的明显波动。所以，2008 年中国 GDP 增速因外需下降而出现的回落应该较为缓和。

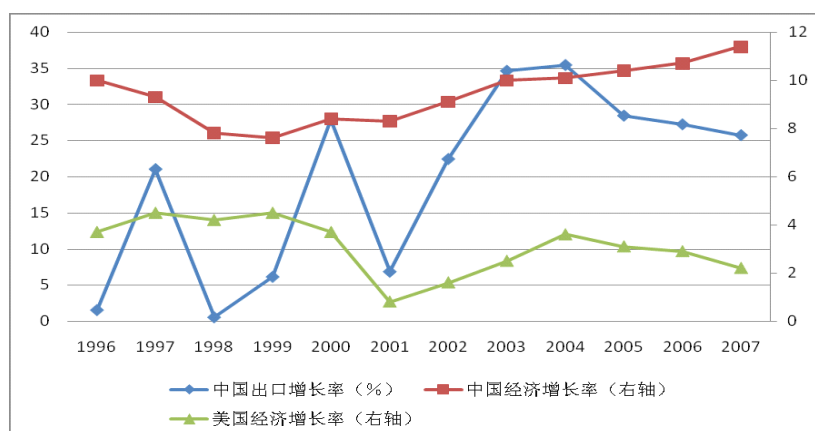


图 1. 中美经济增长率与中国出口增长率

2、美元持续贬值和国际大宗商品价格走高，加大了国内进口通胀的压力。

随着美元贬值，全球油价和大宗商品价格持续走高，中国输入型通胀压力不断升高。2007年12月美国CPI同比涨幅为4.1%，2007年12月和2008年1月欧元区CPI涨幅为3.1%和3.2%，继续向上大幅攀升。俄罗斯和印度等新兴市场国家的通货膨胀率也居高不下。随着我国进口数量的增加，近年来国际能源价格水平变动对中国CPI的影响不断加大，2007年的影响弹性大约在0.10左右，也就是说，国际能源价格每提高1个百分点，将导致中国的CPI上涨0.1个百分点。今年以来，国际油价屡创新高，农产品价格和其它工业原料价格不断走高，输入型通货膨胀压力进一步加大。

3、美国股市大幅度波动带动周边股市大幅度波动，通过H—A股比价联动机制对国内股市产生了下跌压力，对中国资本市场产生了明显的冲击。

因为资本项目尚未完全开放，并且中国金融机构在次贷领域介入有限，目前尚未发现外资流出造成我国资本市场的波动，美国次贷危机对我国金融体系的实质性影响有限。但次贷危机导致周边股票市场下跌，通过H—A股比价联动机制对国内股票市场产生下跌压力，并通过影响国内资本市场投资者信心导致股票市场资金逆转，已经对我国证券市场产生较大影响。如果资本市场持续低迷，在控制信贷渠道的紧缩货币政策背景下，会增加企业融资约束，影响公司的投资行为，减缓企业经营活动的增长速度，从而对资本市场发展和宏观经济稳定产生不利影响。

次贷危机之后，资金大规模撤出风险资产。美国和欧元区等成熟金融市场进入了一个对风险进行重新定价的过程，资产价格急剧调整、美元加速贬值，并引发全球范围内资金跨境流动。发达国家的货币政策发生了较大变化，从应对流动性过剩的紧缩态势转向应对流动性不足的宽松态势。而在我国，为了应对不断上升的通货膨胀，货币政策只能处于偏紧的状态。图2显示，2007年以来，美国短期利率一直处于下降通道而人民币基准利率则呈现上升趋势，2007年10月份人民币短期利率超过美国。这使得对于人民币升值的预期增强，热钱将加大进入中国市场的力度，而其中很大一部分将会流入中国金融和房地产等资产市场，成为推动中国资产价格泡沫进一步膨胀的诱因。热钱流动在很大程度上是受国际投资者预期以及国际金融市场风险重新定价过程的影响。一旦国际投资者预期发生变化，或者国际金融市场风险重新定价过程完成，欧美金融市场趋于稳定，这部

分热钱将会撤出中国市场、回流欧美金融市场。短期资金跨境流动方向的逆转，将会带来资产价格泡沫强制破灭的风险。这对于中国金融市场乃至整体的金融和宏观经济稳定性，将构成巨大挑战。

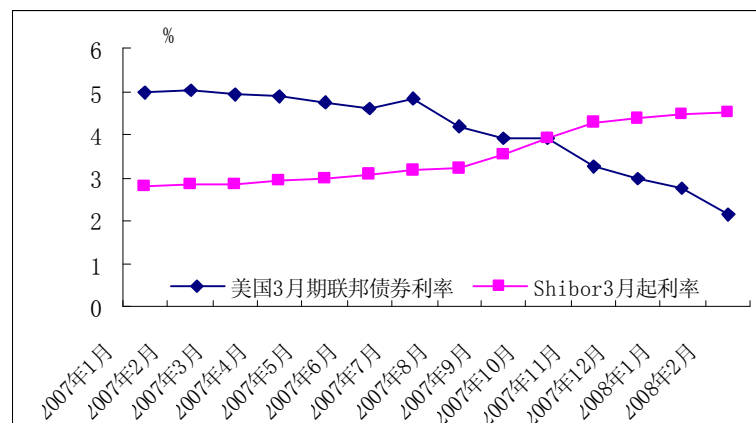


图 2. 近期中、美两国基准利率比较

二、财政政策避免顺周期调节—短期视角

2005 年以来我国实施的稳健财政政策，名义稳健，执行过程中明显偏松，在很多方面延续了积极财政政策的投资惯性，未能有效防范并化解经济由偏热向过热转变的压力。从政府预算平衡的角度来看，即使我国财政历经了多年的持续增收和近几年的大幅超收，我国财政赤字仍然巨大，没有出现平衡预算的迹象；从税收体系及其改革来看，近期的税收改革具有明显的促进消费和投资的作用；并且，财政政策性补贴中的“平抑物价补贴”对近期居高不下的 CPI 增长具有推波助澜的作用。

2003 年开始，包括中国在内的世界主要经济体增长速度相继提升，世界经济进入了新一轮上行周期。在此背景下，为了防止出现经济过热，我国从 2004 年开始淡出积极的财政政策，进而采用稳健的财政政策。但从 2005 年以来开始实施的稳健性财政政策在执行过程中明显偏松，未能有效防范和化解经济由偏热向过热转变的压力。

(一) 虽然我国财政历经了多年的持续增收和大幅超收，但财政赤字仍然巨大，国债余额占 GDP 比重偏高，尚未出现平衡预算的迹象，从财政收支平衡的角度来看，近三年来实施的稳健财政政策名义稳健，执行偏松，具有较强的扩张惯性。

分税制改革后的 13 年来，我国财政收入年均增长率高达 18%，但即使是在这样的情况下，我国每年仍然有较高的财政赤字，中央财政国债余额也持续偏高。2005 年我国开始实施稳健的财政政策以后，财政收支并没有出现向平衡预算转变的迹象。2005—2007 年的财政赤字分别为 2 281 亿元、2 162.5 亿元和 2 450 亿元³，各年的财政赤字规模，大约分别占上年 GDP 的 1.43%、1.18%和 1.17%。中央国债余额占 GDP 的比重持续偏高，2005—2006 年中央财政国债余额占 GDP 的比重分别为 17.9%、17.6%、22.15%，同样没有出现下降的趋势。（详见图 3）

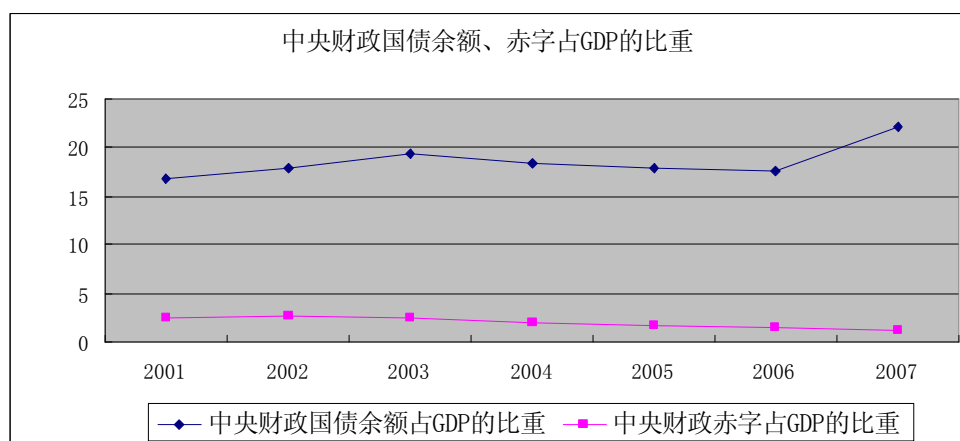


图 3. 中央财政国债余额、赤字占 GDP 的比重

事实上，从 2005 年至今，我国经济总体处于繁荣阶段，局部过热的动因仍然存在，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，不利于有效防范和化解经济过热的压力。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，这也就是说，2005—2007 年各年的财政赤字大约可以拉动经济增长 1.5%、1.3%和 1.3%。如果消除财政赤字，我国经济增长速度将下降 1.3—1.5 个百分点左右，回到 10%左右的增速，步入正常的经济运行轨道。

（二）实施稳健的财政政策期间，我国的多项税收制度改革具有推动总需求增长的作用，个人所得税起征点提高和利息税税率下调有利于提高个人的可支配收入，对消费有着明显的促进作用；2008 年起开始实施的、新的企业所得税制度降低了企业的税负水平，对企业投资具有促进作用。

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

³ 2007 年数字为中央财政年初预算赤字规模。

元提高到 1 600 元。这一调整将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，政府财政每年也因此减收 280 亿，相当于中低收入阶层纳税人的可支配收入增加 280 亿。2007 年 8 月 15 日起，我国储蓄存款利息所得适用的税率由 20%调减为 5%。根据本课题组的测算，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利息税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⁴，居民可支配收入增加可能会导致居民消费需求增加 270 亿左右。

2008 年 1 月 1 日起，我国开始实施“两税合一”的新企业所得税制度，降低了内资企业的税负水平，对内资企业的投资具有一定的激励作用。两税合一意味着国内企业以前实行 33%的税率减少为 25%，国内企业的利润空间增加了 8%。此外，新的企业所得税法还取消了计税工资制，工资全部在成本列支，同时还提高了折旧率、捐赠和广告的列支，进一步降低了我国内资企业的税收负担，对新企业的设立和已有企业扩大投资规模都有着明显的刺激作用。企业所得税的改革必将对社会投资需求产生推动作用。

从上述我国税收制度的各项改革来看，稳健的财政政策在具体执行过程中存在明显偏松的倾向，对社会总需求的快速扩张起到了较为明显的促进作用，对总需求过热的局面具有推动作用。

（三）财政政策性补贴中的“平抑物价补贴”对 CPI 的上涨起到了推波助澜的作用。在 CPI 居高不下的条件下，应该调整政府转移性支出的结构，增加“政府抚恤救济”等社会保障类支出，尽量削减甚至取消“政策性价补贴”支出。

2003—2007 年之间我国政府转移性支出出现了较快增长，2003 年，转移性支出规模为 4 219 亿元，2004 年增长到 5 120 亿元，2006 年为 5 982 亿元，其增长速度远远超过了同期 GDP 的增长速度。与此同时，从本轮 CPI 上涨的结构性特征来看，它首先是由肉类等农副产品引发的，表现为部分商品价格水平的快速上涨，而这些引发价格上涨的商品大多数属于政策补贴范围的商品。由此看来，财政转移性支出与 CPI 的结构性上涨之间存在特定的关系。实证研究的结论证实，政策性补

⁴ 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%。资料来自：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。

贴支出的增长会对CPI的增长产生正向影响，且影响较为显著。国家财政转移性支出具有价格效应，对CPI产生提升作用⁵。

在政府转移性支付中，“平抑物价补贴”和“抚恤和社会福利支出”都会直接影响居民的可支配收入，进而对消费需求产生较直接的正面影响。这里，我们不妨暂且将二者之和称为“影响消费需求”的政府转移性支出（X）。表1的计量结果表明，M2的增长率是CPI的增长率的格兰杰原因；而转移性支出中的政府抚恤救济支出主要体现的是财政收入分配职能，其增长率的价格效应并不明显。“影响消费需求”的政府转移性支出（X）的增长率和M2的增长率均显著影响CPI的增长率，且“影响消费需求”的政府转移性支出（X）的增长率是CPI增长率的格兰杰原因，但是，“抚恤和社会福利支出”本身的增长率对CPI增长并没有显著的影响。

表1. CPI上涨原因的格兰杰检验

原假设:	Obs	F-Statistic	Probability
M2R 不是CPIR的格兰杰原因***	14	22.8723	0.00030
CPIR不是 M2R的格兰杰原因		1.15284	0.35831
XR 不是CPIR的格兰杰原因*	15	3.52750	0.06930
CPIR不是 XR的格兰杰原因		2.77897	0.10971

注：***和*分别代表1%和10%的显著性水平。

由于政策性补贴（即价格补贴）是政府转移性支出中影响价格水平的主要因素，而政府抚恤救济支出的价格效应并不明显。因此，在当前CPI居高不下的情况下，我们认为，政府转移性支出需要进行结构性调整。政府在实行转移性支出政策时，可以考虑增加政府抚恤救济等社会保障类支出，并同时尽量削减甚至取消政策性价格补贴支出。这样做的好处是，一方面可以体现政府的民生政策，通过财政政策手段促进社会公平；另一方面，又可以避免由于价格补贴类商品的价格上涨可能引发的价格螺旋性上涨，消除由结构性通货膨胀导致持续性通货膨胀的隐患。如果考虑到肉类、禽类、农副产品等商品的价格上涨过快，可以通过对

⁵ 详见本期论坛分报告《政府转移性支出的通货膨胀效应》。

生产这些商品的企业进行补贴，因为生产性补贴（即企业亏损补贴）并不具有价格效应。

三、财政总量跨期平衡—中长期视角

我国财政收入经历了十多年的高速增长，财政收入的增长速度持续高于同期经济增长率，财政收入的高速增长主要来源于税收收入的持续增长。财政收入的持续增长并非异常现象，而且也不是一成不变的“常态”，它是财政“自动稳定器”功能在我国特定经济环境下发生作用的结果。财政收入的高速增长在中长期内并不具有可持续性，在经济运行的下行区间内，财政收入可能出现下降，因此，必须调整支出结构，从中长期来规划财政超收收入的使用方式。

1994年分税制改革以后，我国财政收入持续多年大幅增收。根据国家统计局的初步核算，2007年，我国财政总收入已经达到50 775.86亿元，收入规模是1994年的9.73倍，13年间年均增长率高达18.3%，远高于同期我国的经济增长率（详见图4）。

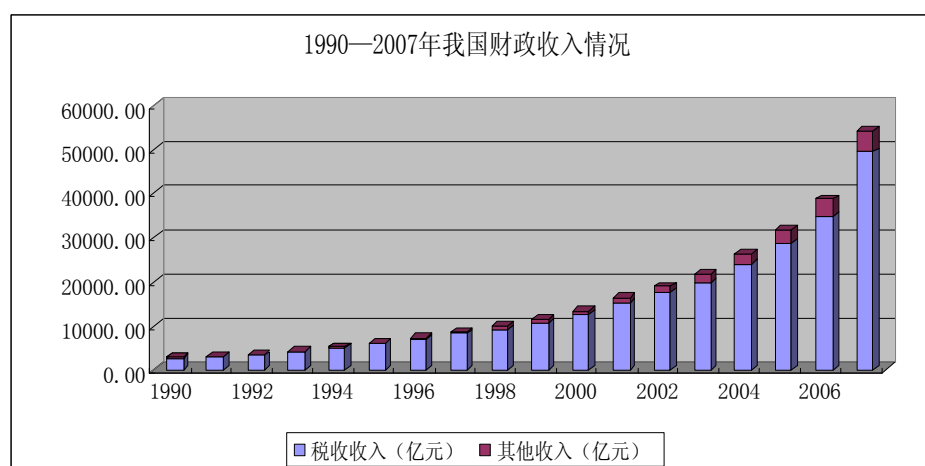


图 4. 1990—2007年我国财政收入情况

数据来源：1990年—2006年数据根据历年《中国统计年鉴》和《财政统计年鉴》计算，2007年数据根据2007年各月的《中国经济景气月报》中的相关数据计算。

财政总收入连年大幅增长直接来源于分税制改革后的税收收入的持续高增长，因为我国财政收入中税收收入的比重年均占到了90%左右，财政收入绝大部

分来自于税收收入。2007年我国各项税收收入合计49 442.73亿元，是1994年税收收入的9.64倍，13年间年均增长约18.0%，年均增速基本上与财政总收入的增长速度相同，各年的税收增长速度也基本与财政总收入的增长速度相同（详见图5）。

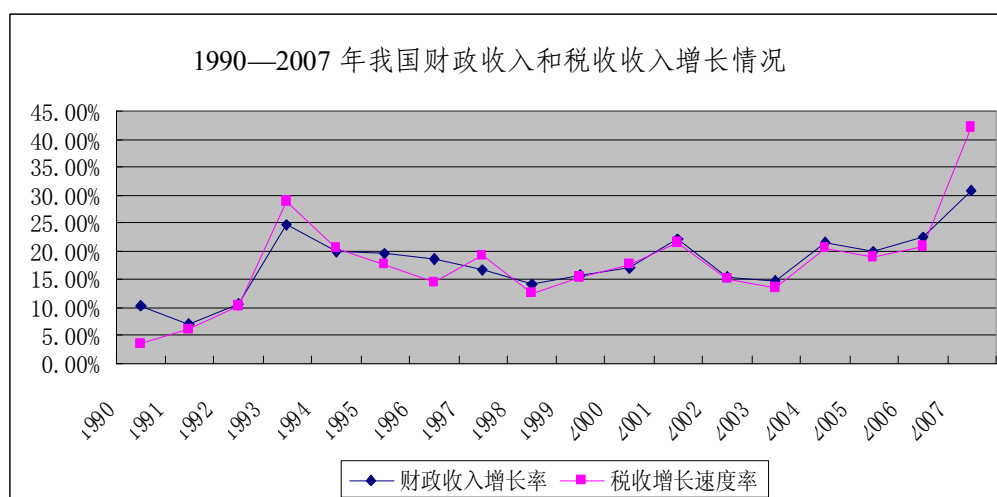


图5. 1990—2007年我国财政收入和税收收入增长情况

数据来源：1990年—2006年数据根据历年《中国统计年鉴》和《财政统计年鉴》计算，2007年数据根据财政部和国家税务总局公布的预测数据和快报数据计算。

分税制改革以来，我国财政收入增长率持续高于同期我国GDP增长率，财政收入的年均增长率接近GDP年均增长率的两倍（详见图6）。财政收入增长率与GDP增长率在较长时间内“脱离”的特殊现象在各国财政发展历程中并不多见，但这也并非异常现象。因为我国财政收入增长率与GDP增长率之间的关系在基本上仍然符合财政的“自动稳定器”特征，那就是财政收入的增长率仍然随经济增长率的波动而波动，并且前者的波动幅度要更大。特殊之处在于，这一时期我国经济恰好处于快速增长、基本经济体制由计划经济向市场经济转型、以及分税制改革等特定环境之中。⁶

⁶ 详见本期论坛分报告《我国财政连年增收的原因分析：国际比较的视角》

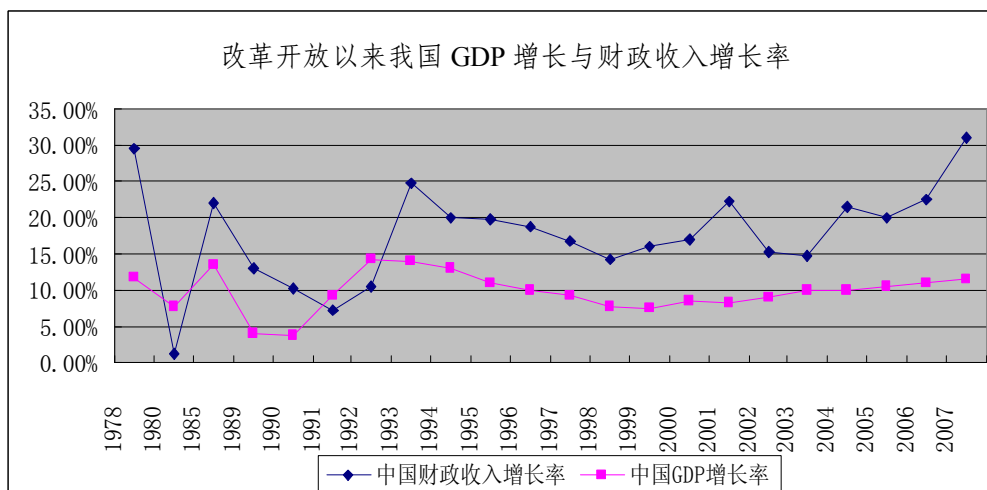


图 6. 改革开放以来我国 GDP 增长与财政收入增长率

数据来源：1990 年—2006 年数据根据历年《中国统计年鉴》和《财政统计年鉴》计算，2007 年数据根据 2007 年各月的《中国经济景气月报》中的相关数据计算。

由此可见，中国近年来财政收入的变化情况既受到一般因素的影响，也具有自身独特的政策和体制背景，前者使我国经济增长率与财政收入之间的关系在基本上与其他国家相似，满足一般规律，而后者的影响则使我国财政收入增长率和经济增长率之间出现较长时间的分离。但是，一般因素的影响是长期的，而政策和体制改革的影响是相对短期的。因此，中国近年来财政收入的高速增长并不是一成不变的“常态”，从时间上来看也不是稳态，体制改革和政策传导会逐渐完成，随着短期因素影响的减弱，财政收入增长率持续高于经济增长率的现象也会逐渐消失，两者之间的关系将和其他国家一样：财政收入增长率随着经济增长率的变化上下波动，并且其波动的幅度会大于经济增长率的波动幅度。到那时，一旦遇到经济增长率的下降，财政收入增长率就会下降更多，甚至可能会达不到当年的预算收入水平，会出现无法完全满足当年预算支出中各项目的资金要求的情况。因此，即使在当前的经济繁荣时期，也要在总量上注意跨周期阶段的平衡收支的问题。

四、偏向民生供给型财政—中长期视角

我国公共物品供给结构不合理，在本质上是民生需求与民生供给的不对称，

尤其凸现在教育、医疗卫生、社会保障等民生领域供给长期不足，发展缓慢。我国财政支出长期重基础设施建设、轻民生投入的结构，是当前我国公共物品供给结构不合理的重要原因。教育、医疗卫生、社会保障等方面的支出对经济增长有长期的促进作用，且具有短期逆经济波动的功效。从中长期来看，我国财政政策的调整是实现财政支出重心由基础设施向民生供给领域的偏移，亦即偏向“民生供给型财政”。这种调整不仅能在短期内缓解民生产品的供求矛盾，有助于熨平经济的波动，而且可以在中长期内改善公共物品的供给结构，提高我国宏观经济绩效，并保持财政政策的可控性。

（一）长期以来，我国财政生产性支出规模维持在很高的水平，即使在 2005 年实施稳健性财政政策以来，增长速度没有出现回落的迹象。生产性支出占财政支出比重的下降，对总供给的产业构成起到了优化作用，倾向于提高服务业的供给比重，降低工业部门的比重。

财政生产性支出对总供给有着直接的影响，在统计上来说，我国财政支出中的“经济建设费”基本上包含了所有的生产性支出。2005 年我国开始实施稳健的财政政策以后，经济建设费的规模仍然不断上升，增长速度也没有下降。2005 年我国财政支出中经济建设费规模为 9 316.96 亿元，比 2004 年增加了 1 383.71 亿元，同比增长 17.44%，增长率高于 2004 年的 14.77%。而 2006 年我国财政的该项支出进一步增长了 1 417.63 亿元，达到 10 734.63 亿元，同比增长 15.22%，增速较 2005 年稍有下降，但经济建设费的实际增长额是增加的。

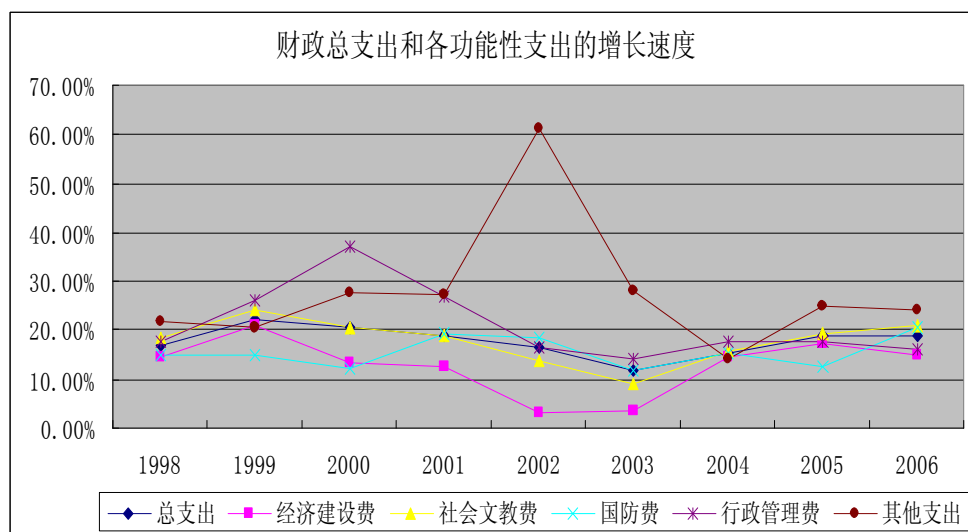


图 7. 我国财政总支出和各功能性支出的增长速度

从各功能性支出占我国财政总支出的比例情况来看，我国财政支出中经济建设费所占的比重有下降趋势，这在一定程度上反映了我国财政支出在结构方面的调整和合理化。从经济建设费占我国财政支出的比例情况来看，1978年经济建设费占我国财政总支出的比例高达64.08%，随着改革开放的逐渐深入，这一比例不断下降，到开始实施积极性财政政策的1998年，这一比例下降到38.71%。到2005年开始实施稳健性财政政策的时候，经济建设费占财政总支出的比例降为27.46%，2006年该比例进一步降为26.56%。这些数据说明，从经济建设费占财政支出比重的角度来看，我国财政支出的结构确实在进行积极的调整，财政资源中直接用于提供生产性领域中投资的比例在下降，单位财政支出对总供给的影响程度是下降的。

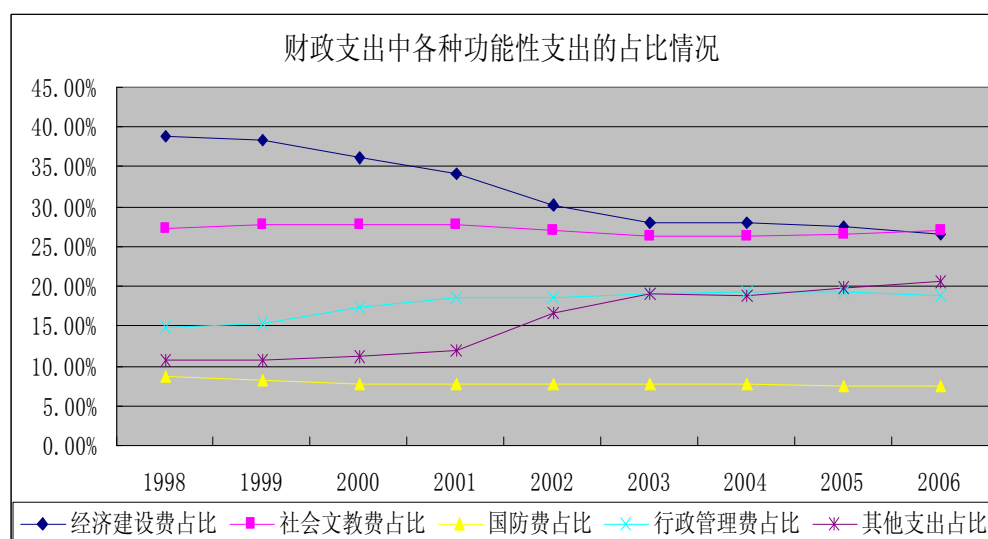


图 8. 我国财政支出中各种功能性支出的占比情况

经济建设费占财政支出比重的下降会对总供给的产业结构起到优化作用，通过对我国数据的统计分析可以看出，这种影响倾向于提高服务业部门的供给在总供给中所占的比重，降低工业部门的供给比重。这是因为，财政支出政策具有一定的产业歧视性，对不同产业产生不同的影响。我们利用1991—2006年的相关数据进行的实证研究表明，经济建设类支出比重的下降会导致服务业固定资产投资比重增加、工业部门固定资产投资比重下降，进而提高服务业部门供给占总供给的比重，降低工业部门的供给比重。国际产业结构升级的经验表明，成熟经济体的产业重心应该是向服务业转移，因此，经济建设费占比下降反映了我国总供给结构的优化。

表 2. 经济建设费规模与各产业供给关系的格兰杰检验

原假设	Obs	F-Statistic	Probability
FISINV2 不是 FIXINV3 的格兰杰原因	15	7.87863	0.01584
FIXINV3 不是 FISINV2 的格兰杰原因		2.88136	0.11537
FIXINV2 不是 FISINV2 的格兰杰原因	15	3.4141	0.08943
FISINV2 不是 FIXINV2 的格兰杰原因		11.0858	0.006
FISINV2 不是 GYFIXINV 的格兰杰原因	15	12.2902	0.00434
GYFIXINV 不是 FISINV2 的格兰杰原因		3.33950	0.09259

注：其中 FISINV2 代表财政支出中经济建设类支出所占比重；FIXINV2 代表第二产业固定资本形成占全部固定资本形成比重；FIXINV3 代表第三产业资本形成占全部固定资本形成比重；GYFIXINV 代表制造业固定资产投资比重。

(二) 基础设施是我国财政资金长期以来支持的重心，教育、医疗卫生、社会保障等领域的支出占财政支出的比重偏低，这使得当前我国公共物品供给结构不合理，能源、基础工业和交通运输等方面的基础设施供给以较高速度持续增长；教育、医疗卫生、社会保障等民生领域供给不足，发展缓慢。

表 3 给出了我国 2000—2006 年财政支出中几个重要功能性项目的占比情况。数据显示，一直以来，“经济建设费”都是我国财政支出中比重最大的部分。这项支出主要用于基础行业和基础设施的建设和维护；与此同时，政府还通过配套相关政策性贷款，在某些行业中适当引入民间资本等手段筹集了大量资金，这使我国的基础设施在改革开放后实现了持续快速的发展。然而，我国在教育、医疗卫生、社会保障等方面的支出是长期偏低的。表 3 的数据显示，我国历年的“文教、科学、卫生支出”占财政支出的比重维持在 18%左右，而事实上，这项支出中包含了财政对教育事业、科学研究、医疗卫生三个重要行业的支持，比重明显偏低。

表 3. 2000—2006 年我国财政支出主要项目及其占比 (%)

年度	基本建设支出	文教、科学、卫生支出
2000	36.18	17.23
2001	34.24	17.78
2002	30.26	18.04
2003	28.04	18.28
2004	27.85	18.06

2005	27.46	17.99
2006	26.56	18.37

数据来源：根据历年《中国财政统计年鉴》数据计算。

以教育支出为例，2006年我国财政共投入教育经费4 780.41亿元，占我国当年财政支出的11.83%，从总量上看，我国财政对教育事业的投入似乎并不少。但是，我国人口基数巨大，目前中西部尤其是农村地区的基础教育还很落后，在基础教育方面有着巨大的资金缺口。Martinez—Vazquez & Zheng（2006）曾经以2004年我国广东佛山市为基准模拟计算过我国的教育经费缺口⁷，结果发现，在2004年如果要想使我国所有的省份对教育的财政投入都在平均意义上达到佛山的水平，我国财政对教育的投入还必须增加3 738.43亿元，这个增量相当于我国2004年财政总收入的14.16%和当年财政总支出的13.12%，由此可见，我国在基础教育方面的资金缺口是十分巨大的。另一方面，从财政教育资金占GDP的比重来看，我国财政对教育的支持也是长期偏低的。近几年来我国财政教育资金占GDP的比重一般在2.8%左右，并且近两年还有下降的趋势，而美国用于基础教育的财政支出在2003年即已占到其GDP的7.0%，英国的该比例达5.7%，都要远远高于我国的水平。并且，如果将我国的人口因素考虑在内的话，这一问题就显得尤其严重。2006年我国教育经费仅占全球总教育经费的0.78%，而我国人口占世界总人口的比例接近20%。

财政卫生支出方面也存在同样的问题。近年来我国财政在医疗卫生方面的支出大约在4.5%左右，但从1999年开始该比例下降较快，到2002年达到最低点，比例为4.12%，此后又有缓慢的上升。医疗卫生事业方面的财政投入不足，一方面导致了我国医疗卫生条件的落后且发展缓慢，另一方面也使居民自身承担了较大的医疗卫生费用压力。数据显示，我国居民承担了大部分的医疗卫生支出，以2005年为例，我国居民个人卫生支出占卫生总费用的52.2%，而财政承担的卫生总费用部分仅17.9%。⁸

⁷ Martinez-Vazquez & Zheng（2006）选择广东佛山作为模拟计算的基准城市的原因是，已有的多种调查显示，佛山的人均GDP、生活水平、教育硬件设施和教学质量等都处于我国的中等水平，并且已有的调查表明，佛山的教育体系运转比较良好。详见 Xinye Zheng, Jorge Martinez-Vazquez, Li Zhang, Intergovernmental transfer in China, Working paper, 2006。

⁸数据来源：2007年《中国财政统计年鉴》。

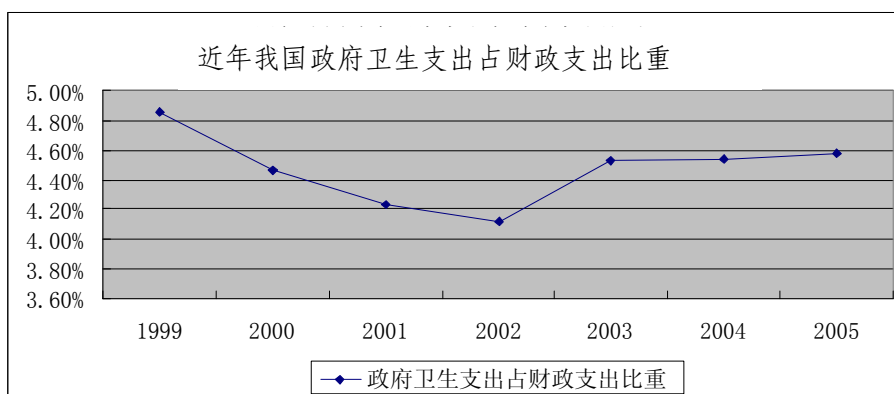


图 9. 近年我国政府卫生支出占财政支出比重

数据来源：根据 2007 年《中国财政统计年鉴》数据计算。

社会保障方面，我国财政对社会保障事业的支持力度长期偏低⁹，财政社会保障支出规模和增速与国民经济的规模和增速不匹配；社会保障体系自身结构不均衡，城乡之间差距过大；此外，还存在社会保障支出日益增长与公共财政支持相对不足的失衡。

首先，国民收入规模和增速与社会保障支出规模和增速的不均衡，从 2003 年以来，社会保障支出总额的增长幅度基本上呈现出略低于财政支出总额增长速度的趋势，其中甚至在 2003 年相对于财政支出 10% 的增长，社会保障支出却基本没有增加；而 2004 年社会保障支出才有一个补偿性的增长（略高于财政支出的增速），但这之后各年前者都略低于后者（图 10）。同时，我国社会保障及其各分项在政府财政支出中所占的份额也呈现出逐年下降的趋势，社会保障支出总额在财政支出总额中所占的比重从 2002 年的 12% 下降为 2006 年的 10%，社会保障补助支出在财政支出总额中所占的比重从 2002 年的 6.9% 下降为 2006 年的 4.5% 左右，而社会抚恤和救济支出所占的比重则一直保持在 2% 左右没有明显的增长趋势（图 11）。

⁹ 我国财政支出中社会保障支出项目包括“抚恤和社会福利救济费”和“社会保障补助支出”两项。以 2006 年为例，“抚恤和社会福利救济费”为 795.02 亿元，“社会保障补助支出”为 1996.25 亿元，两项合计 2797.27 亿元，占当年财政支出的比重为 6.9%，占当年我国 GDP 的比重仅为 1.33%。

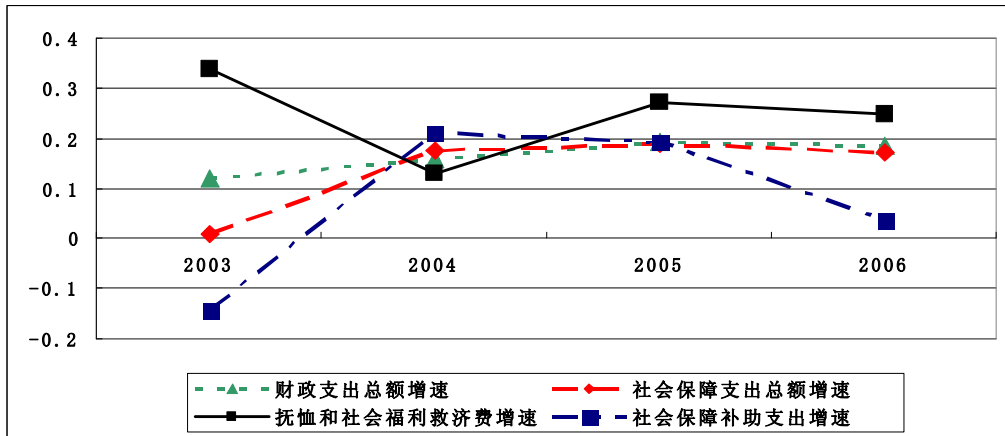


图 10. 财政支出总额、社会保障支出及其各项支出的增速

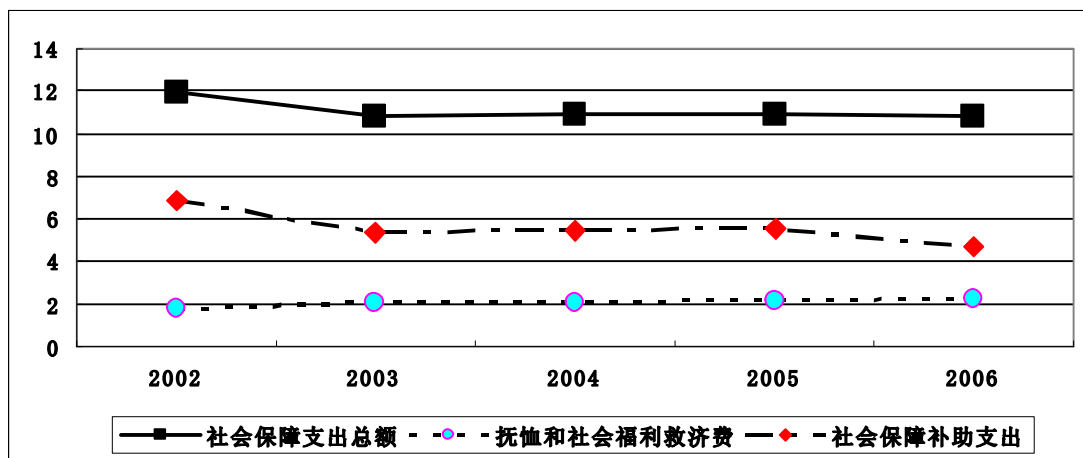


图 11. 社会保障支出及其各分项在财政支出总所占份额

其次，社会保障体系覆盖结构的不均衡，城乡之间差距巨大。社会保障本质上要求全面覆盖社会整体，而在我国，社会保障的覆盖面很窄，目前老年人中仅有 1/5 能领取退休金或养老金，虽然有 1.6 亿人参加养老保险，但扣除 4 100 多万离退休人员，在职人员参保人数仅有 1.2 亿。即使相对 2.7 亿城镇从业人员而言，这一覆盖比例也是偏低的。城镇职工基本医疗保险制度也只覆盖了城镇从业人员的 1/3 左右；而农村养老保险的覆盖范围甚至还由 1999 年的 9.75% 下降到 2003 年的 7.06%，呈现逐年降低的趋势。这种不均衡一方面体现在城市在岗职工被纳入社会保障体系的比例仍然落后于现阶段宏观经济、政治形势的要求，另一方面也体现在中西部地区之间社会保障覆盖率的巨大差距上；同时，这种结构性的不均衡更体现在城市与农村之间的社会保障体系和支出结构建设的差距上。

第三，社会保障支出日益增长与公共财政支持相对不足的失衡。在现代公共财政体制下，社会保障和福利支出一般应占到财政支出的 1/3 以上，北欧国家甚至占到了一半左右。但是我国财政对社会保障体系支出的支撑力度明显不够。我国社会保障支出占财政支出的比重基本保持在 10—11% 之间（图 12），而且社会保障支出的增速也在最近几年的大多数时间低于财政支出规模的增长速度（图 13）。

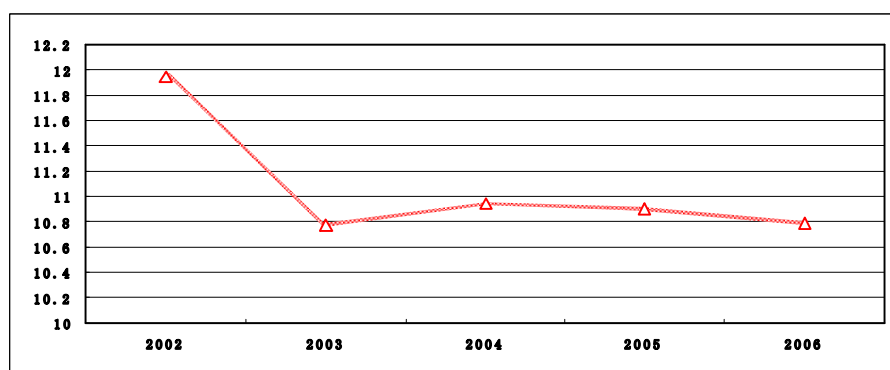


图 12. 社会保障支出占财政支出的比例 (%)

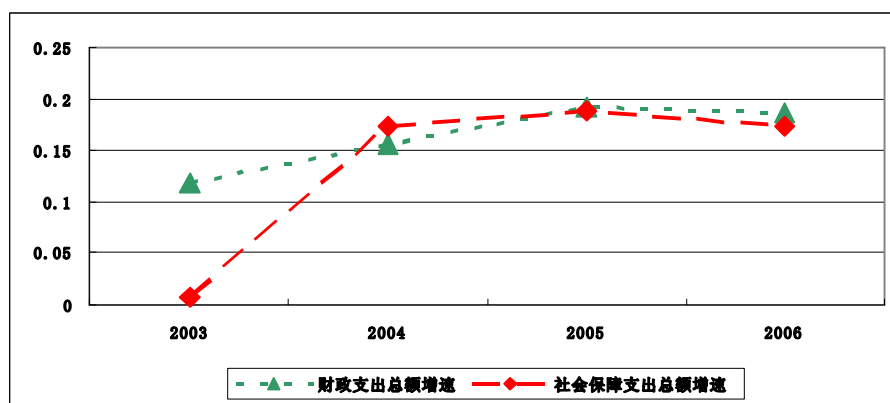


图 13. 财政支出总额、社会保障支出的增速 (%)

（三）教育事业、医疗卫生领域的支出对经济增长有长期的促进作用，并且有利于熨平经济的波动。快速实现财政支出的重心由基础设施向民生供给领域的转移，不仅能改善公共物品的供给结构，促进经济的长期增长，而且在短期内有助于熨平经济的波动。

本课题组利用 1994 年分税制以来的省级面板数据进行的实证研究发现，财

政支出中各功能项目对经济增长和经济波动的影响是不同的¹⁰。从支出结构上看,各地区人均实际文教科学卫生事业财政支出水平以及人均实际文教科学卫生事业财政支出水平在各地人均实际总体财政支出中的比重对于该地区的人均实际国内生产总值水平有着显著的正向影响,即文教科学卫生事业财政支出的绝对水平或相对比重的增加都可以显著地推动经济增长——各地区年均的文教科学卫生事业财政支出的绝对水平 1%的增加会相应地使该地区年均的人均实际国内生产总值的增长率的绝对水平增加 0.14%,相对比重 1%的增加会使得后者增加 0.12%。同时,我们还发现,各地区人均实际文教科学卫生事业财政支出水平对于该地区的经济波动率有显著的负面影响,即文教科学卫生事业财政支出的绝对水平的增加可以显著地熨平经济增长率的波动——各地区文教科学卫生事业财政支出的绝对水平 1%的增加会相应地使该地区经济波动率的绝对水平减少 0.04%。因此,我国财政在教育事业、医疗卫生领域的支出对经济增长有长期的促进作用,并且能够起到熨平经济波动的作用。

对社会保障支出的规模和比重所产生的长期绩效研究也表明,提高社会保障支出规模和比重有利于提高我国宏观经济的长期绩效。从 1990 年代以来,中国宏观经济一直处于一种实物资本过度积累的“动态无效率”状态。我们认为之所以出现这种情况,与中国宏观经济重构时期社会保障体系的不健全有关,各种改革措施增加了人们对未来支出增加的预期。尤其是在养老、医疗和子女教育费用上市支出增加的预期,导致居民在即使资本实际回报率很低,甚至为负的情况下也被迫进行储蓄。因此,政府财政收入比较宽松的有利条件下适当增加社会保障支出的规模和增速,可以提高我国宏观经济运行的动态效率,提高居民的福利水平。

(四) 在当前的经济背景下推行“民生财政”,应坚持民生财政的供给导向,避免诱导民生需求过快增长,以降低财政支出刚性,保持财政政策在中长期内的可控性。

公共物品供给结构不合理实质仍是民生需求与民生供给之间的矛盾。因此,在实施民生财政的过程中,应避免从民生的需求方发力,以减少财政政策的支出刚性,保持财政政策在未来的可控性。这是因为,在当前面临通货膨胀巨大压力

¹⁰ 具体分析详见本期论坛分报告《经济波动的财政根源》。

的条件下，若增加民生在需求方的投入（如为某些消费行为实施财政补贴等）将进一步推高总需求，加重已有的通货膨胀和经济过热。另一方面，虽然近年来我国财政收入状况良好，但这种财政收入高速增长的状况在中长期内是不可持续的，一旦经济出现衰退，财政收入将不再像当前这么乐观，因此在安排各种民生支出时，必须严密关注财政政策的支出刚性，有计划地安排社会保障支出等刚性较强支出的增长，避免在财政收入不景气的年份给财政以过大的压力，保持财政政策的可控性。

五、财政政策关注社会公平——中长期视角

在当前我国收入分配格局中，劳动者报酬比重持续下降，居民间收入差距长期偏高。我国财政二次分配在调整国民收入分配结构方面作用不明显。二次分配仅实现了部分经济资源由企业部门向政府部门的转移，未能有效纠正“住户部门”在国内可支配收入总额中占比偏低的状态；与此同时，我国财政转移性支出存在“逆向转移”问题，严重削弱了我国财政政策在调节居民间收入差距方面的作用。

（一）在当前我国收入分配格局中，劳动者报酬比重持续下降，居民间收入差距长期偏高，且呈扩大趋势，地区、城乡差异依然存在。

当前我国收入分配主要呈现出两个特点。从国民收入初次分配的结果来看，劳动者报酬比重持续下降；从居民间收入差距来看，我国居民收入差距长期偏高，且呈扩大趋势。

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 2006 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，劳动者所得份额不断下降，而政府和企业的所得不断增加。

表 4. 1998—2006 年国民收入初次分配构成 (%)

年份	劳动者报	固定资产折	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。

1 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，税收收入 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。

改革开放以来，我国城乡居民收入差距呈现扩大趋势，以世界银行 2006 年人类发展报告的数据显示，我国的基尼系数已经达到 0.47。这一数字高于英、美、德等国家，也高于越南、俄罗斯等转型国家，仅仅低于新加坡的 0.52，巴西的 0.57 和哥伦比亚的 0.59 等（图 14）。

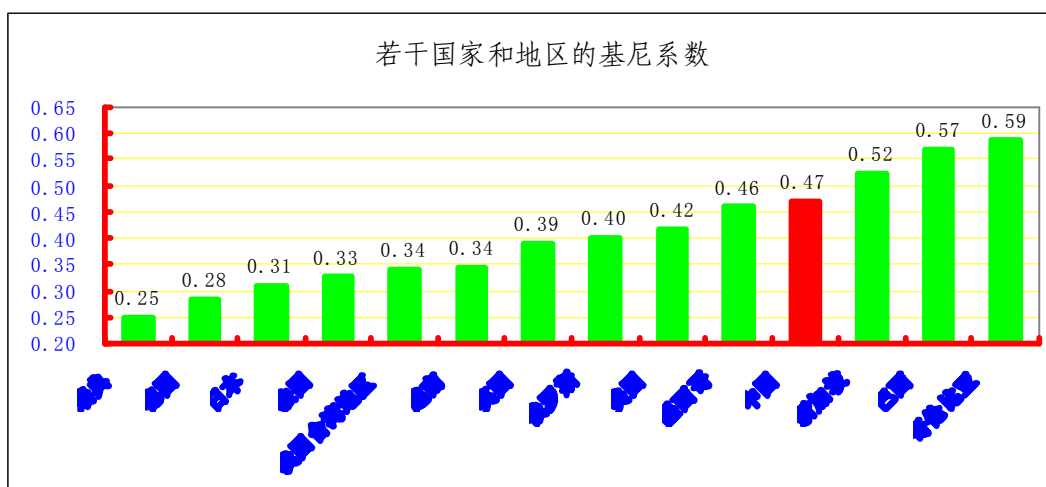


图 14. 若干国家和地区的基尼系数

资料来源：根据联合国“人类发展指数”整理。

（二）财政二次分配在调整国民收入分配结构方面作用不明显。二次分配仅实现了部分经济资源由企业部门向政府部门的转移，未能有效纠正“住户部门”在国内可支配收入总额中占比偏低的情况。

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¹¹。从表 5 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，作用不明显。

表 5. 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%
可支配总收入	20.86%	0.93%	20.38%	57.83%	100%

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救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。

（三）我国现行财政制度存在向某些社会群体的“偏向”，使最需要照顾的低收入者所获得的转移性收入反而比更高收入者获得的转移性收入还要少，也存在财政的“逆向转移”问题，这一问题严重影响了财政政策在调节居民收入差距方面的作用。出现财政“逆向转移”问题的主要原因在于，农村和欠发达地区财政未能为低收入者提供有效的转移性支付，城镇居民和农村居民在教育、医疗卫生和社会保障等方面的待遇存在歧视性的城乡分割。因此，财政政策只有从这两个方面入手才能从根源上解决财政的“逆向转移问题”。

我们利用 GE (Generalized Entropy) 指数¹²的区域分解方法证明，当前我

¹¹ 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比收入法 GDP 中的劳动报酬所占比重高得多。

¹² GE (Generalized Entropy) 即“广义熵指数”，该指数是反映居民收入差距的一个重要指标，具体计算过

国财政的收入再分配在总量和结构上都存在“逆向转移”现象。具体表现为，与不包含转移性收入相比，包含转移性收入后，全国、农村内部、城乡之间收入差距不降反升，只有城镇内部收入差距因转移性收入因素而出现下降。

我们将样本数据分为农村和城镇两组，根据区域分解的方法，全国总收入差距可分解为农村内部的收入差距、城镇内部的收入差距以及城乡收入差距。运用GE指数的计算方法及区域分解的方法，我们得到两组数据：不包含转移性收入条件下居民人均纯收入差距（GE值）和包含转移性收入条件下居民人均纯收入差距（GE值）（图15）。

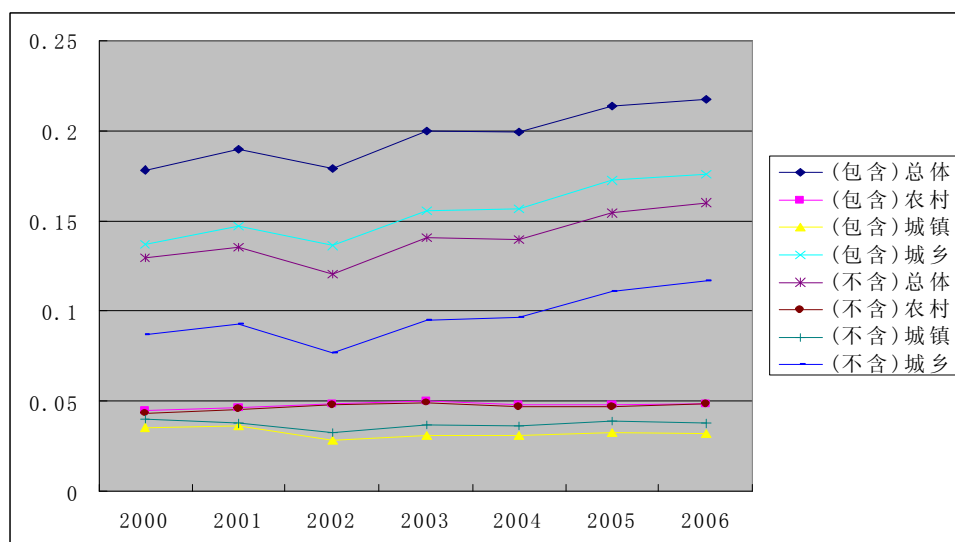


图 15. 包含转移性收入和不包含转移性收入的 GE 指数对比

比较上述两组数据，可以得到以下结论：从全国总的居民收入差距来看，2000年以来一直在扩大之中，2000—2006年不包含转移性收入的GE指数增加了24%。而收入再分配没有起到缩小收入差距的作用。通过分析我们可以发现，引入了转移性收入之后，无论哪一年的GE指数都有所上升，7年的平均上升幅度达到了41%。从GE指数曲线的变动轨迹也可看出，包含转移性收入的全国总体GE曲线反而高于不包含转移性收入的全国总体GE曲线。可见，从全国层面来看，收入再分配在总量上存在明显的财政“逆向转移”现象。

比较农村内部、城镇内部、城乡之间的差距，可知无论是否包含转移性收入，

城乡收入差距都是总收入差距的最大组成部分，其次是农村内部收入差距，再次是城镇内部收入差距。这种收入分配格局显然不合理。我们同时发现，收入再分配不仅没有改善不合理的收入分配格局，反而使其更加恶化。包含转移性收入的城镇内部收入差距，比不包含转移性收入时有所下降；而农村内部和城乡收入差距在包含了转移性收入后，却比不包含转移性收入时上升了。通过简单平均计算可以发现，在包含转移性收入的条件下，农村内部、城镇内部、城乡之间收入差距（GE 指数），要比不包含转移性收入条件下的收入差距（GE 指数），分别高出 1.19%、-12.97%、61.17%。从图 15 也可以看出，包含转移性收入的农村内部、城乡之间的 GE 指数曲线，都要高于不包含转移性收入的农村内部、城乡之间的 GE 指数曲线；只有在城镇内部，包含转移性收入的 GE 指数曲线才比不包含转移性收入的 GE 指数曲线稍高。这就是说，转移性收入尽管在一定程度上降低了城镇内部居民收入差距（降幅为 12.97%），但却使农村内部和城乡收入差距提高，尤其是明显提高了城乡收入差距（平均升幅高达 61.17 %）。可见，收入再分配存在明显的城镇偏向，收入较高的城镇居民得到了相对更多的转移性收入，这是收入再分配在结构上的财政“逆向转移”。

“逆向转移”问题严重影响了我国财政政策在调节居民收入差距方面的效果。至于为何产生了财政的“逆向转移”问题，至少有以下两个方面的原因。

首先，转移性收入未能起到缩小收入差距的作用，与各地区财政向居民转移支付的力度有关。由于不同地区的经济发展水平不同，地方财政的差距也比较大，因此，经济较发达的地区，地方财政相对充裕，居民人均转移性收入就比较高，相反，农村和欠发达地区的居民转移性收入较低，加剧了城乡收入差距。以 2006 年的样本数据为例，在城镇居民的人均转移性收入中，最高的是北京市，人均达 5626.09 元，最低的是新疆，人均均为 1545.18 元，两者相差约 3.6 倍。而农村的情况却不同，在农村居民人均转移性收入中，最高的是上海市，人均均为 1126.80 元，最低的是广西，人均 69.96 元，两者相差近 16.1 倍。这说明，各地区向城镇居民转移支付差距相对较小，而农村则较大。从这一因素的角度来看，财政必须增加农村地区和欠发达地区的转移性支付力度，切实提高这些地区居民的转移性收入水平。

其次，城乡分割的、歧视性的收入再分配制度也是转移性收入未能缩小收入

差距的原因。目前城镇居民与农村居民在政府转移性支付的分享方面存在着较大的差别。农村居民往往享受不到城镇居民在就业、教育、住房、医疗等方面的待遇，如住房补贴、公费医疗补贴、价格暗补、最低生活保障等等。以医疗保险为例，第三次全国卫生服务调查发现，城镇中享有城镇职工基本医疗保险的人口比例为 30.2%、公费医疗为 4%，劳保医疗为 4.6%，购买商业医疗保险的占 5.6%，没有任何医疗保险的占 44.8%；而在农村，参加合作医疗保险的人口比例为 9.5%，各种社会医疗保险的占 3.1%，购买商业医疗保险的占 8.3%，没有任何医疗保险的占 79.1%¹³。这种将户籍身份作为能否获得政府转移性支付的制度，是扩大城乡居民收入差距的重要原因。以我们的样本中 2006 年的情况为例，人均转移性收入最高的北京市城镇居民转移性收入 5 626.09 元，比人均转移性收入最低的广西农村居民转移性收入 69.96 元，高出了 80.4 倍，远远超过农村内 16.1 倍、城镇内 3.6 倍的最大差距。因此，要想从根本上解决“逆向转移”问题，还必须缩小城乡居民在教育、医疗卫生和社会保障等方面待遇的差别，尽可能构建城乡一体的教育、医疗卫生和社会保障体系，尤其要尽快构建农村合作医疗制度，提高农村地区社会保障投入。

六、财政政策降低环境污染—中长期视角

长期以来我国经济增长主要依靠固定资产投资拉动，由于缺乏系统的环境保护税制度，而现行污染收费制度又存在明显的缺陷，导致了在经济快速增长的同时，环境污染问题日益严重。财政支出中环境保护支出占比低，环保资金投入投向不合理，使已有的污染问题不能很好地得到解决，带来了巨大的环境成本问题。地方政府存在“环境污染”冲动，也是环境问题难以解决的一个重要原因。

（一）我国目前废弃物排放过量，环境污染严重。环境污染的外在性特征导致的市场失灵要求财政政策为污染主体设计有效的激励和管制制度。

伴随着经济的快速增长，我国的能源消耗高速增长，污染物排放量增加，导致生态日益恶化，环境问题越来越严重。这对于落实科学发展观，构建社会主义和谐社会提出了严峻的挑战。以空气、水和固体废弃物的情况为例，表 6 的数据显示，即使从 2001 年开始实施的“十五”计划高度重视节能减排和环境污染问

¹³ 中国经济增长与宏观稳定课题组：《增长均衡与政府责任》，《经济研究》2006 年第 10 期。

题，各种污染物的排放量仍然有增无减。“十一五”期间，我国更是提出了主要污染物排放总量减少 10% 的约束性指标，但到目前为止，污染问题尚未出现本质上的改观，要实现“十一五”期间的节能减排目标还存在很大的距离。环境污染一方面直接对人体产生巨大危害，降低人力资本的质量和存量，损害经济体的潜在生产能力；另一方面，环境污染问题还具有重要的收入再分配效应，低收入者往往承受了更多的环境污染外部性，而为了消除这种外部性所必须支付的医疗费用等很可能成为受害者的一个沉重负担，从而“因病致贫”、“贫者更贫”，不利于经济社会的持续稳定发展。

表 6. 各年空气污染物排放情况

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
氨氮排放量（万吨）	125	129	129	133	150	141
二氧化硫（万吨）	1947	1927	2159	2255	2549	2589
烟尘排放量（万吨）	1070	1013	1049	1095	1183	1089
废水排放量（亿吨）	433	439	459	482	525	537
化学需氧量排放量（万吨）	1405	1367	1333	1339	1414	1428
工业固体废物（万吨）	88840	94509	100428	120030	134449	151541

数据来源：根据历年《中国统计年鉴》数据计算。

（二）缺乏系统的环境保护税制度，现行污染收费制度缺陷明显。制度的缺位和不完善在近乎刚性的经济增长目标下导致污染行为在源头上得不到有效遏制，污染物的排放控制不力。

我国尚未真正建立起独立的环境保护税收体系，目前财税体系中与环境保护相关的内容主要是上世纪 70 年代末期制定的排污收费制度，还有散见于增值税、消费税、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、资源税、固定资产投资方向调节税等税收制度中与环境保护相关的条款。应当肯定的是，这些税收措施在减轻或消除污染，加强环境保护方面发挥了一定的积极作用。但与国外完善的环境税收制度相比，我国的环境税收制度还存在一系列的缺陷和问题。第一，缺少针对污染、破坏环境的行为或产品课征的专门性税种，即环境保护税。而此类税种在环境税收制度中应处于主体地位，环境保护税的缺位，既限制了税收对污染、破坏环境行为的调控力度，也难以形成专门用于环境保护的税收收入来源，弱化了税收的环境保护作用。第二，现行的污染收费制度对排污费的征收标准偏低，多种有害物质同时污染时仅按含量最高的一种计算排污量，征收依据不科学。

第三，现行税制中为贯彻环境保护政策而采取的税收优惠措施的形式比较单一，主要限于减税和免税，受益面窄，力度不足。最后，消费税、资源税中有关环境保护的规定不健全、税率过低、税档差距过小、征收范围狭窄，对环境保护的调控力度不够。

（三）财政支出中环境保护支出占比低，财政对环境保护的投入不够。环保投资结构不合理，资金主要用于“城市环境基础设施建设”，用于治理和控制污染源的环保投资规模偏小，增长缓慢，无法从资金上确保环境治理和保护的费用。

一般来说，用于环境保护和污染治理的投资主要来自于政府财政资金和企业自筹资金。我国财政支出中用于环境保护的支出比重较低，财政对环境保护和污染治理的支持力度不够。以2007年1—8月份为例，我国财政共投入环境保护资金254.5亿元人民币，仅占同期我国财政支出总额的1.20%（图16），这与目前我国的环境污染现状和治环保资金要求不相称，目前不少污染治理项目还存在着较大的资金缺口。因此，有必要提高财政对环境保护和污染治理的支持力度。

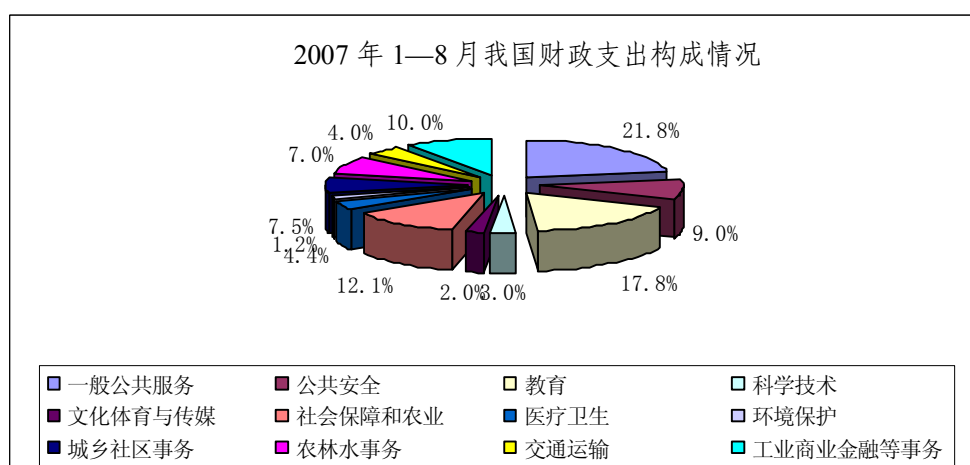


图 16. 2007 年 1—8 月我国财政支出构成情况

数据来源：根据《中国经济景气月报》2007年1—9期数据整理所得，国家统计局。

另一方面，我国治理污染投资的投向不合理，不能从根本上和源头上解决环境污染问题。如图17所示，我国治理环境污染的投资总量从2001年的1106.6亿元上升到2005年的2388.0亿元，年均增长在20%以上，但这些投资中的大部分投向“城市环境基础设施建设”。以2005年为例，“城市环境基础设施建设”投资占环境污染治理投资总额的54.0%，而“工业污染源治理投资”和“建设项

目三同时环保投资”占比分别为 19.2%和 26.8%。事实上，要从根本和源头上解决环境污染问题，一方面必须花大力气治理工业污染源，另一方面必须防治各种新建项目投产后可能带来的环境污染，而我国治理环境污染投资并没有向这两个方面倾斜。“工业污染源治理投资”和“建设项目三同时环保投资”不仅在各年的治理环境污染投资中占比偏低，而且增长较慢，有些年份甚至出现过负增长。

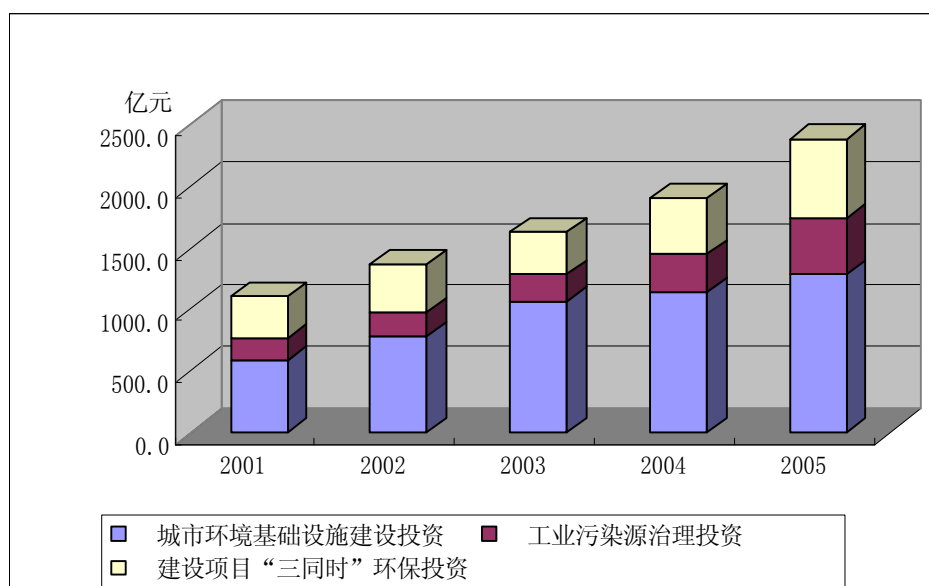


图 17. 我国治理污染投资增长情况及其构成

注：其中建设项目“三同时”环保投资是指为建设项目中必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产的用于防治污染的设施所进行的投资。

数据来源：根据历年《中国统计年鉴》总结，国家统计局。

(四) 充分利用环境规制和环境税等政策来解决环境污染中的市场失灵问题，对垄断行业实施较为严格的环境规制，对竞争性行业实施环境税制度。

环境规制和环境税是逆转环境恶化的重要政策手段。因为市场失灵的存在，经济增长本身带来的环境问题无法通过市场来解决。可供选择政策主要有激励和规制两类。选择规制还是激励的方法主要依赖于实施成本。这里的实施成本主要是监督成本。所以，最适合实施规制方式的环境是非竞争性行业，例如，仅仅有几家国有企业和少量的非竞争性私人企业。同时，规制政策也适用于污染者众多，征税比较困难的情况，例如，机动车导致的二氧化硫排放。

在激励方法中，我们也需要选择控制价格还是数量。这个选择实际上取决于

这二者对于环境创新的引导作用。从这个角度看，Montero（2002）说明这两种政策都会导致技术创新，但是，当市场是完全竞争的时候，污染权交易和规制的效果是一样的，都比不上环境税会促进技术创新。¹⁴所以，在竞争性行业，对于激励政策而言，环境税效果比较好。因此，在垄断行业实施规制，并辅助环境税，有效解决市场失灵导致的污染排放问题。

（五）地方政府存在的“污染冲动”也是当前环境问题得不到解决的一个重要原因。通过降低地方政府分享增值税的比例，同时引入财产税，将有助于矫正环境保护中的“政府失灵”。

当前税制设计不周和中央与地方在财政资金分享上比例的不合理使地方政府具备较强的牺牲环境换经济增长的冲动，这也是“十五”期间中央政府定下的节能减排目标全面落空的一个重要原因，地方政府“污染冲动”的存在使我国当前的环境问题迟迟得不到解决。本课题组的研究表明¹⁵：来源于生产过程的税收占一国税收收入的比例越高，对一国政府保护环境的激励作用越小，政府在保护环境方面所做的努力越低，环境污染就越严重。研究还发现，来源于财产税的税收占税收收入的比例越高，对政府保护环境的激励就越大，环境污染程度越轻。另外，我们还发现：政府在医疗方面承担的义务越多，保护环境产生的激励就越大，环境污染程度越轻。

我国增值税的25%由地方政府分享，且由生产地征收。因此，地方政府有很强的动机发展扩张本地生产、发展本地经济。在我国当前经济发展阶段，生产的扩张和环境污染高度相关。另一方面，现行税制很难激励地方政府采取保护环境的行动。如前所述，财产税可以给地方政府保护环境的动机。因为，污染会降低财产税的税基，进而侵蚀地方政府的收入。2006年的数据显示，我国的房产税在地方财政收入中所占比重微乎其微。

¹⁴ 参见 Montero, Juan-Pablo, Market Structure and Environmental Innovation, Journal of Applied Economics, Vol. V, No. 2 (Nov 2002), 293-325。

¹⁵ 详见分报告《财政开支结构与污染水平》。

表 7. 我国若干地区房产税占地方财政收入比例

地区	房产税占地方财政收入比例 %
上海	0
北京	0.0003
天津	0.001
广东	0.002
江苏	0.002
山西	0.035
新疆	0.036
内蒙古	0.037
黑龙江	0.038
青海	0.046

因此，通过降低地方政府分享增值税的比例将减少地方政府的生长动机，从而减少环境污染；与此同时，加快引入财产税进程，使之尽快成为地方政府的主要税种，从而从两个方面激励地方政府保护环境。

七、财政政策调整的主要政策建议

（一）短期内财政政策应该从名义稳健尽快走向实质稳健，消除财政政策的扩张惯性，避免为短期的经济波动实施顺周期的调节。2005 年以来我国实施的稳健型财政政策在执行过程中明显偏松，在很多方面延续了积极财政政策的扩张惯性，对投资需求和消费需求具有明显的刺激作用，不能起到有效防范和化解经济局部过热压力的作用。从短期来看，经济的总体繁荣决定了目前需要放弃总量偏松的财政政策，而局部过热的存在更是要求财政政策保持需求中性。比如，尽量削减甚至取消“政策性价格补贴”支出，降低转移性支出对 CPI 上涨的助推作用。

（二）短期财政政策还要为未来一个较短时期内可能出现的经济增长速度放缓留下相机决策的空间，达到协调短期和中长期财政政策、防止经济波动的目的。由于我国经济正面临着美国次贷危机和世界经济增长放缓等外部不确定性，因此，在短期内，财政政策还必须为相机抉择留出空间，以应对可能出现的衰退。作为短期与长期的协调，财政收支要注重跨期总量平衡，不实行大的扩张和收缩。同时，通过改革财政预算机制，将超出预算的收入和支纳入预算监管范围，并逐步降低预算赤字，将预算平衡目标列入财政日程。

（三）中长期的财政政策则应该从“基建财政”偏向“民生供给型财政”。

应该在保持能源、基础工业和交通运输等方面的基础设施一定增长速度的同时，加大教育、医疗卫生、社会保障等民生领域的公共物品的供给，从而为经济的“反向软着陆”和长期经济增长打下扎实的基础。近十多年来，我国财政收入经历了连续增收和大幅超收，财政完全有能力在不影响基础设施发展的基础上实现这种结构性调整。同时，在实施偏向民生财政的过程中，应该坚持供给导向，提高对民生领域供给方的生产性补贴和激励，减少对民生需求的诱导；提高对教育设施、医疗卫生设施、政策性廉租房、农业生产等的财政补贴和激励，并增加相关设施的供给。尤其是在财政超收年份应该使更多的财政资源流入民生供给领域，使民生领域的财政投入增长速度略高于财政收入增长率，年均增长率维持在 20%以上，利用超收契机解决长期民生问题。

（四）中长期的财政政策要纠正目前财政转移性支出存在“逆向转移”问题。财政的“逆向转移”严重削弱了财政政策在调节居民间收入差距方面的作用。要想从根本上解决财政的“逆向转移”问题，必须从这两方面入手：一是增加农村地区和欠发达地区的转移性支付力度，切实提高这些地区居民的转移性收入水平；二是缩小城乡居民在教育、医疗卫生和社会保障等方面待遇的差别，构建城乡一体的教育、医疗卫生和社会保障体系，提高农村地区社会保障投入。

（五）中长期的财政政策不仅要为降低环境污染提供充裕的资金，而且更重要的是要为污染主体设计有效的激励和规制制度。由于缺乏系统的环境保护税制度以及现行污染收费制度存在明显缺陷，致使我国在快速经济增长过程中产生了严重的环境污染问题。要解决环境污染问题，至少应该从三个方面入手：一是提高财政对环保事业的投入，引导更多的环保投资投入“工业污染源治理投资”和“建设项目三同时环保投资”等项目，改善环保投资的投向结构，提高治理已有污染的效率；二是解决环境问题上的市场失灵，对垄断行业实施较为严格的环境规制，对竞争性行业实施环境税制度；三是在矫正市场失灵的同时，赋予地方政府保护环境的动机，通过减低地方政府分享增值税的比例、加快引入房产税进程，激励地方政府保护环境。