

## 分报告 4

# 反衰退的财政政策——中国模式的经验和教训

郑新业

内容摘要：本报告试图将财政安排的特征和我国现阶段特定的制度和政策安排结合在一起，实证检验中国模式下的财政政策和经济波动之间的关系。研究发现，预算内的财政收支都是逆周期的，因而明显地降低了经济波动；来自中央政府的转移支付和经济周期无关，对抑制经济波动没有影响；而预算外收支都是顺周期的，加大了经济波动。这些发现具有重要的政策含义。

关键词：自动稳定器、相机抉择政策

## 一、引言

过去的三十年中，中国经济的高速增长给世人留下了深刻影响，研究者和政策制定者投入了大量的精力研究背后的原因。对中国的研究似乎证明了一些过去在东亚地区的政策继续发挥作用。例如，出口导向、政府、银行和企业之间关系、政府控制利率和汇率等有利于经济增长。另外，一些研究者将中国的经济增长归结为中国特有的一些制度和政策安排，如国有企业制度、中央和地方关系、地区差别等；认为正是这些中国特有的因素决定了中国的经济增长，并冠之以“中国模式”。

增长之外，宏观经济研究的一个重要内容就是经济波动的预防和治理。在这方面，中国 1998 年反衰退的实践和 2009 年的快速复苏给研究者提出了一个有趣且重要的问题——中国独特的制度和政策安排减少了经济波动，并给政策制定者强而有力的工具来反衰退？最近有研究者从这个角度分析了中国经济快速走出衰退的原因，并明确将中国模式和经济快速复苏联系在一起。

将经济波动和中国模式联系在一起的分析给人们理解经济波动和经济复苏提供了新的视角。其逻辑分析令人信服。但是，这里有两个事情需要关注。第一，对中国财政中自动稳定器和相机抉择政策的分析和案例研究都表明，1998 年财政政策并对当年的经济复苏贡献不大。第二，到目前为止，中国模式和经济复苏关系的研究仍然处于逻辑分析阶段，所提出的一些假说需要实证检验。

本报告试图将财政安排的特征和我国现阶段特定的制度和政策安排结合在一起，实证检验中国模式下的财政政策和经济波动之间的关系。研究发现，预算内的财政收支都是逆周期的，因而明显地降低了经济波动；来自中央政府的转移支付和经济周期无关，对抑制经济波动没有影响；而预算外收支都是顺周期的，加大了经济波动。这些发现具有重要的政策含义。

本报告结构如下。在简单分析财政制度和经济波动之间关系后，我们在第二部分讨论了我国的财政安排，以及那些和预防治理经济波动相关的制度安排。第三部分将实证检验财政制度各个组成部分和经济波动之间的关系。最后提出若干政策建议。

## 二、反衰退视角下的中国财政政策

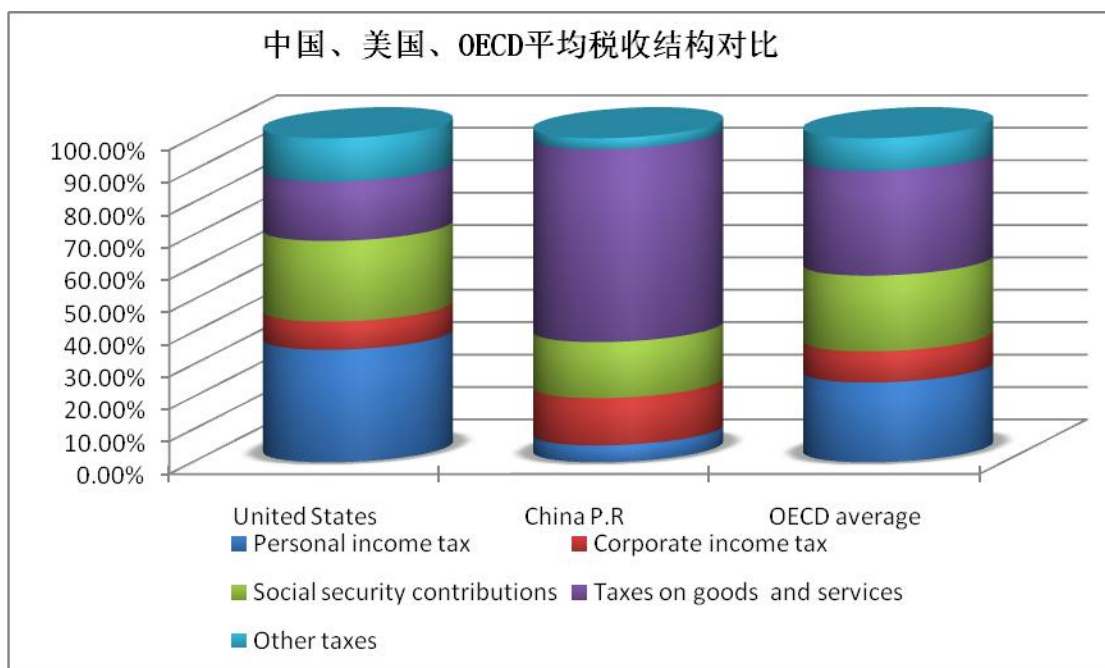
一个国家财政的规模和结构，从本质上讲，取决于其经济发展水平、经济结构和民众对公共物品的需求水平。一个经济体预防和治理经济波动的能力不仅取决于其财政的规模和结构，也高度依赖于其财政职能和工具在中央和地方之间的配置。在这部分，我们首先以国际比较的形式简要讨论中国财政政策的规模、结构以及中央和地方财政关系。以此为基础，我们讨论这样一个中国模式下财政体制对衰退预防和治理的政策含义。

### 1、中国财政收入的规模和结构

#### (1) 收入规模和结构

数据显示，我国公共部门收入规模较大的。首先比较 OECD 平均水平，欧盟十五国以及美国的情况。可以看出，这三种指标都呈现 2005 年最低，2006 年稍高，2000 年最高的情况，且各自纵向比较即使相隔多年也变化不大。这显示发达国家公共部门相对收入规模稳定，而收入相对稳定是经济情况、公共收入法规与结构相对稳定的综合体现。相比于发达国家水平，中国与 OECD 太平洋国家的公共部门相对收入规模都呈现上升趋势，特别是作为发展中国家的中国，上升的比例在一年内就超过 2%，且 2006 年比 2000 年高出 12 个百分点。这显示我国的公共部门在 20 世纪迅速膨胀发展，且在 2006 年接近 OECD 平均水平，甚至高于美国和太平洋 OECD 国家平均水平。

政府规模会透过自动稳定器部分和相机抉择政策影响经济波动。在总量之外，收入的结构也会对经济波动的预防和治理产生影响。这是因为，政府收入中不同部分对经济波动的反应时不同。通过将中国的税收结构与美国、OECD 平均水平进行比较，就会有如下发现。第一，人所得税与企业所得税相比，OECD 平均水平是前者高于后者，而我国这一关系恰好倒置；第二，中国社会保障基金收入比 OECD 平均水平低大约 10%，这显示出我国社会保障力度的相对低下；第三，中国产品服务税（主要包括营业税、增值税还有国有资产资源收入）占总收入的比例非常高（超过 50%），这大概是美国比例的一倍（18.3%），也大大高于 OECD 平均水平（32.3%）。第四，中国财产税（5.1%）大大低于美国（13.4%），当然，美国的财产税是高于 OECD 平均水平的（低于 10%）。



## (2) 公共部门支出规模和结构

数据显示，中国公共部门支出相对规模于 2007 年达到 29.77%，虽然近年来变化不大，但总体趋势是有所增加。对比 2006 年中国公共部门相对规模与 OECD 各国的情况，我们可以看出，我国公共部门支出规模相对较小，低于 OECD 平均水平约 6%，与欧盟国家平均水平的差距更大，达到 13%，从与收入规模排名相比，可以看出我国的负债还是相对较低的。

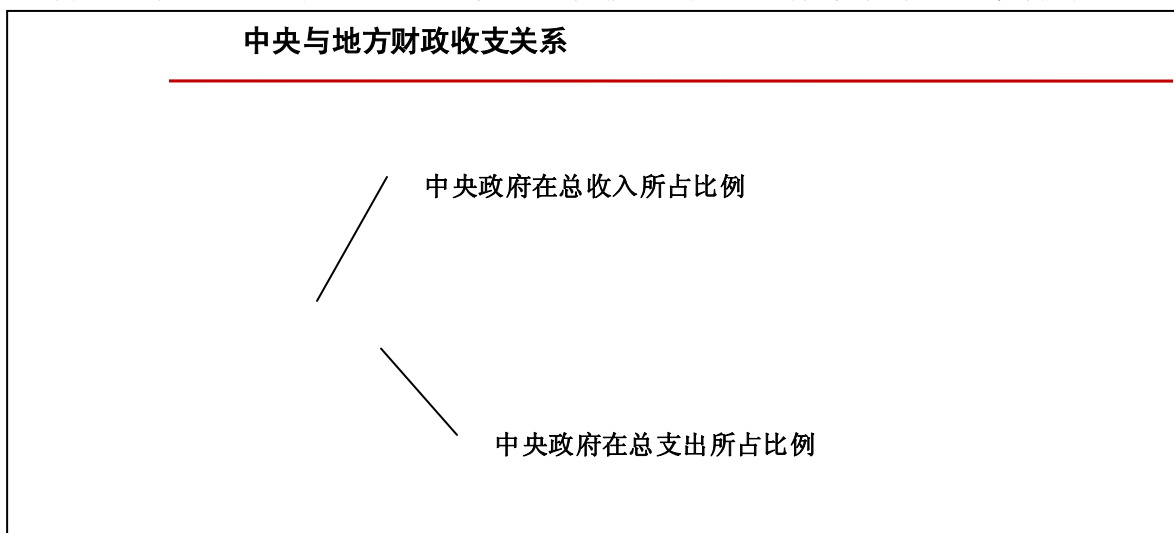
和收入结构一样，政府的开支项目中不同部分对波动的预防和治理效果也有很大差别。而在支出方面，我们这里只重点考察社会保障支出、医疗卫生支出、教育支出这三大类。第一，社会保障支出分为社会保障基金支出与政府对社会保证基金的补贴。具体分为行政事业单位离退休费、自然灾害生活救助、丧葬抚恤支出、就业补贴、职业培训和职业介绍补贴支出、城镇居民最低生活保障等财政补贴项目以及五大类社会保障基金支出。自 2003 年到 2007 年，社会保障支出在公共部门支出中占比相当稳定，一直在 17.2%-17.4% 之间。第二，医疗卫生支出分为预算内基本建设经费、卫生事业费、中医事业费、医学科研经费以及食品和药品监督管理费。在公共部门开支中占比自 2003 年以来始终维持在 8.6%。第三，教育支出包括教育事业费、教育基本建设投资、各部门事业费中用于教育的支出、城市教育费附加以及支援不发达地区资金用于教育的支出。自 2003 年以来始终维持在 2.9%。对比中国与美国这三项的支出比例，分别是 24.63%、

16.73%以及 16.66%。都远高于中国。另外，政府开支项目中具反衰退性质的开支所占比重过小。我们所选的社保、福利开支、医疗、教育、国防等六项在美国公共部门的支出总额中已经占到了 77%，也就是绝大部分，但是这几项在我国的公共部门支出中仅为 30%，剩余的用于经济建设和行政管理费用占了公共部门开支的大部，但从这个方面，我们就可以看出我国公共开支与美国等发达国家的巨大差异；

## 2、财政政策工具在中央和地方之间配置

### (1) 收入上移和开支下放

数据显示，1994 年的财政改革，使得财权更加集中，中央政府掌握更多的收入，但是承担的责任却在逐年下降。这一点，下图中可以清楚的看出来。从预算内的角度来看，如果不考虑转移支付与上缴收入，那么中央政府的收入在全国收入中占比超过 55%，且有略微上升的趋势，而支出则仅占全国财政支出的 22%，而且这一比例在不断下降。但从这个意义上来看，中央政府的财权与事权的确不匹配，且有财权不断增大，而事权不断减小的趋势，且中央政府收入占比超过 50%，可以说相对于地方政府而言，中央政府的规模是比较大的。但是，如果将转移支付与上缴收入一并考虑在内，则中央政府相对地方政府的规模进一步增大，收入占比 55.75%，支出占比 59.42%，都超过地方政府的相对规模，但是这一趋势近几年有略微下降的走势。而且从一般财政收支的角度，中央政府每年都会出现赤字。



### (2) 中央和地方关系：收入角度

如前所述，各个税种和经济波动的关系是不同的。不仅如此，税种在中央和地方之间的不同配置对经济波动的影响也是不同的。和美国比较，中国的税收配置有很大的不同。如社保收入（social security

contributions)，美国基本上皆为联邦政府收入，而中国则完全由地方政府收缴。再如产品服务税项，在中国，中央政府收入占本项的 70%左右，中央政府控制着增值税、消费税、关税等大部分收入，而地方只有数额相对较小的营业税与资源税等，相比之下，美国联邦政府本项收入还不足 20%。

### **(3) 中央和地方关系：支出角度**

我们将 2006 年中国中央公共部门的规模与 OECD 平均水平、欧盟平均水平、美国进行横向对比，我们可出以下结论。第一，从直接支出来看（无转移支付），中央直接负责的支出项目非常少，仅为 25%，虽然也比地方政府小，但是与其在公共部门收入中所占的份额很不相符（相差 12%左右），这显示出我国在财权匹配上的不相符。第二，全部支出上来看（包括转移支付），中央政府向地方政府转移的规模太过庞大，这使得中央政府总支出占比提高近 22 个百分点，达到 46%。第三，对比中美两国直接的支出与全部支出我们可以看出，美国联邦这两种口径下的差额仅仅不到 10%，而我国这一差额达到 22%。第四，我国中央政府的规模与 OECD 国家横比较小。通过观察可知，欧盟中发达国家平均中央政府规模在公共部门总支出占 82.75%，高于 OECD 所有发展国家的平均值（74.18%），高于美国（56.45%）。而中国与这三个指标相比还要低，仅为 45%。

### **3、中国模式的财政体制对波动治理和预防的意义**

上述分析表明，和国际上多数国家相比，中国的财政制度在政府收入规模、结构，以及各种政策工具在中央和地方之间的配置都具有独特的特征。一个重要的问题是，这样的安排对预防和治理衰退具有何种政策含义？

无论是自动稳定器，还是相机抉择政策，我国现有的安排似乎都不利于波动的治理。我们知道，自动稳定器的规模大小以及对经济的稳定作用取决于若干条件。事实上，自动稳定器是政府调节收入分配的副产品。对多数经济体而言，提高公共物品和收入再分配是政府的主要功能。如前所说，政府收入方面，累进的所得税使得政府收入和经济周期处于相反情况。经济繁荣时，政府收入增加、企业和个人可支配的资源减少，从而减缓总需求的增长。反之则反是。在开支方面，由于失业是反周期的，在经济繁荣时，失业补偿少；经济衰退时，失业补偿水平就高。失业补偿因此自动地起到了稳定经济作用。从这样的逻辑中，我们不难看出，税率越累

进、失业保险补偿水平越高，自动稳定器的作用就越大。从这个角度看，我国 1998 年自动稳定器作用不明显的原因有以下几个。

上述分析表明，我国财政体制安排使得收入一侧的所得税和开支一侧的失业保险补偿占 GDP 的比重太小。这样，即便自动稳定器的弹性很大，由于其规模太小，稳定经济的能力因而大下降。我们知道，个人所得税是自动稳定器重要内容，但是我国个人所得税在财政收入中所占比重长期偏低，经济周期因此难以透过这个渠道影响消费者的消费决策。数据显示，1994 到 2007 年间，美国个人所得税占 GDP 的比重在 2000 年时高达 10% 以上。反观我国，从 1994 年至今，所得税的规模一直上升，但占 GDP 的比重仍然远远低于美国等国家的水平。由此可见，即便中美两国个人所得税对 GDP 变动的弹性是一样，两国自动稳定器的稳定经济的作用因所得税的规模差异而相距甚远。

在开支一侧，我们首先注意到，由于统计的原因，1998 年和 1999 年部分失业者被定义为下岗人员，因而被统计到下岗人员再就业中心。如果将下岗人员和失业者合并在一起，我们就会发现失业和 GDP 增长率之间存在明显的反向关系。但庞大的失业人口并没有透过失业补偿这个渠道给来达到稳定经济作用。从历史上看，失业保险占 GDP 比重最高年份是 2003 年的 0.099%。这以数字不仅远远低于荷兰的 2.43% 和德国的 2.27%，甚至连美国的 5 五分之一都不到。

造成这一现象背后的原因是我国失业保险覆盖面低，补偿标准过低、领取失业保险时间过短，且由地方政府负责等。和国际上其他国家比较，我们不难发现大多数国家中失业保险给付都以失业前工资为基数。例如，丹麦的失业补偿为失业前工资的 90%。美国的补偿标准较低，即便如此，美国的失业补偿也是失业前工资的 53%。我国各地补偿标准差别甚大，相当部分省市是以最低工资比例的 60%—80% 作为支付标准。西藏、黑龙江和吉林等地甚至以最低生活保障为标准。

我国中央地方见财政关系是造成自动稳定器作用甚微的第二个原因。和大多数国家不同的是，在财政安排方面，中国的个人所得税和企业所得税都由地方政府负责征收。另外，直到 2003 年之前，这两个税种都是由地方独享税种。2003 年之后变为中央和地方对半分，仍然由地方政府负责征收。给定这样一个安排，当经济下滑时，地方政府面临着收入下滑，

开支增加的局面。更为困难的是，预算法要求的平衡预算，以及对地方政府举债的限制。地方政府既不能举债，还必须平衡预算。一个合理的结果就是地方政府的预算是顺周期的。事实上，自动稳定器帮助抑制衰退的前提是政府赤字具有反周期的特征。而我国的现实情况是自动稳定器职能赋予了地方政府，却有限制了其举债能力。

我国的现行财政安排使得反衰退的财政政策工具单一。毫无疑问，1998年政策制定者是指望财政政策来治理衰退。但研究表明98年积极性财政政策并不“积极”，若干具体政策甚至还带有一定程度的紧缩性质。显然，政策制定者的愿望和目的存在冲突。而冲突背后是政府相机抉择政策工具匮乏这样一个事实。和全球其他国家相比，我国政策制定者对付衰退的武器是数量少，且品种单一。下表是美国政府反衰退武器库中的武器，以及各种武器的“性能”和政策时滞。对照我国1998年财政政策的内容，我们不难发现中国相机抉择政策工具匮乏问题多么严重。在收入方面，美国政府的政策工具，我们几乎都不能使用。无法使用的原因或者是这些税收在总收入所占比重太小、或者是缺少实施的基础设施。例如，美国的“全部纳税者退税”这一政策对GDP的影响系数为1.22，但我国并没有一个覆盖全国的纳税人号码系统，政府因而缺少必要的基础设施来实施这一退税计划。在开支方面，我国的失业保险和救助项目都是由地方政府负责。中央政府提高在这些方面的标准立即面临一个需要解决的问题是：已经非常困难的地方财政缺少资金。我国政府真正能用的是对地方政府的转移支付和基础设施开支。但前者只能用于弥补地方政府因衰退引发的财力缺口；而后者又因时滞问题无法帮助经济及时复苏。

逻辑分析表明我国财政政策在治理衰退方面存在明显不足。案例研究也表明财政政策对98年经济衰退中作用有限。例如，1998年财政政策实践的分析表明，财政自动稳定器对经济复苏贡献甚微。从98、99年的财政赤字及其变化、政府转移支付的规模、减税情况和基建投资中央项目情况分析表明，相机抉择财政政策也没有起到扩张经济的作用（郑新业2009）。

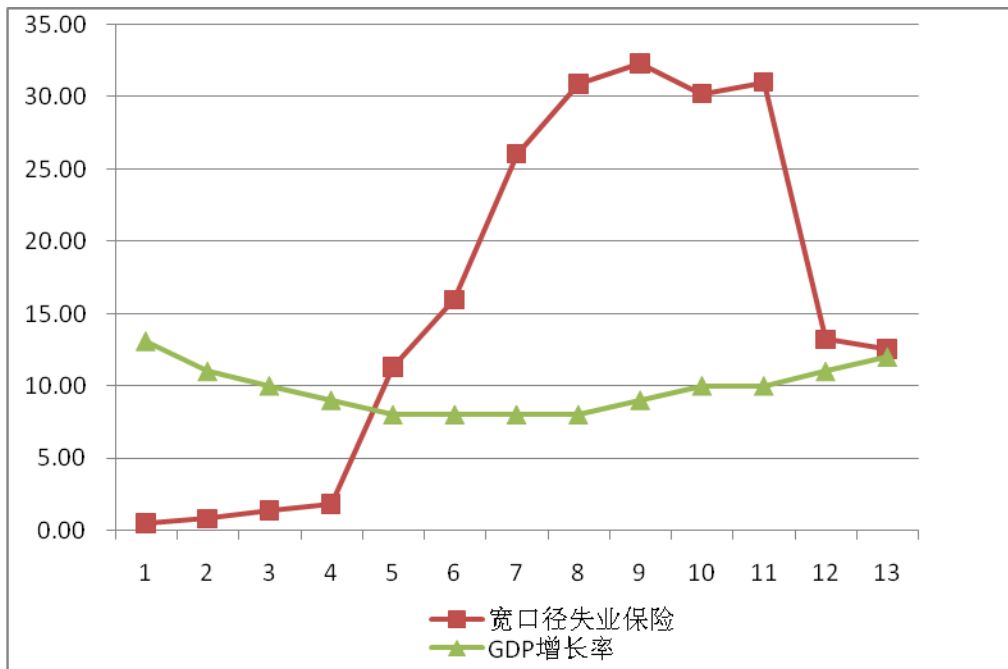
需要强调的是，上述分析着重强调财政安排中对不利于政府治理衰退的方面；案例研究也仅仅针对1998年的分析。因此，上述研究和分析对我们认识财政体制和波动的预防和治理之间关系具有重要意义，但它并不



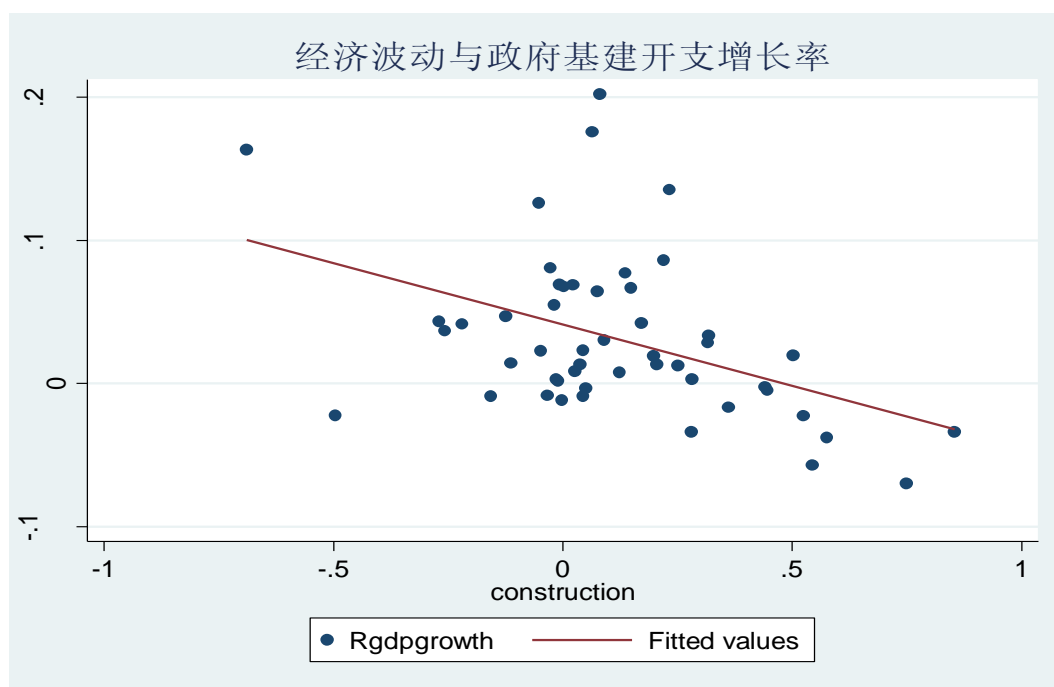
意味着中国的财政政策无法预防和治理经济衰退。道理很简单，财政安排是一个国家中政府和市场关系的一个组成部分。其预防和治理经济波动的功能需要和其他制度安排结合在一起才能发挥作用。

不难发现，中国模式中的若干特征会改变财政制度预防和应付衰退的能力。例如，我国的中央和地方关系有别于大多数联邦制国家。我国的中央可以制定政策影响地方政府行为，也可以直接干预地方政府的税收和开支行为。更为重要的是，上级政府还可以影响政府首长的升迁。另外，户籍制度对自动稳定器作用的发挥也会有重要影响。

中国模式中的这些特征和财政制度安排相结合，对财政政策预防和应付衰退的能力产生了重要影响。在自动稳定器方面，户籍制度的存在使得地方政府能够提高本地失业保险、社会救助水平，而无需要担心其他地方的人涌入本地。以失业保险为例，衰退时期地方政府对失业保险的投入明显扩大。数据显示，我国失业保险发放水平和 GDP 增长速度存在较为明显的反差（见下图）。



而上级政府对下级政府政策制定的影响，对下级政府首长升迁的影响，使得我国反衰退实践中很少出现西方国家中常见的地方政府策略行为。以相机抉择政策为例，研究发现，我国地方政府的基建开支大多数时候具有逆周期的性质。经济增长速度下滑伴随着基建开支的上升（见下图）。



到目前为止，我们看到的证据似乎不一致。一方面，财政体制中存在不利于波动治理和预防的因素；另一方面，中国模式中的某些特定因素作用下，财政体制预防和治理的能力似乎又得到提升。如何看待貌似相互冲突的逻辑和证据，有必要系统地分析政府的规模和结构对经济波动的影响。

### 三、财政政策与经济波动：实证研究

#### 1. 相关文献

自动稳定器和相机抉择政策是政府对付衰退的两道防线。前者其实是政府提供公共服务和进行收入再分配的副产品；后者是政府有目的地实施反危机的政策选择。自动稳定器功能的发挥和相机抉择政策，实际上是透过赤字变动表现出来。政府预算赤字可以表示为：  

$$\text{赤字} = \text{开支} - \text{收入} = (\text{政府购买} + \text{转移性支出}) - \text{收入}$$

一般来说，政府购买的规模对GDP变动不敏感。而转移性支出的失业保险、收入中的所得税等和GDP变动密切相关。以失业保险为例，当经济下滑时，失业人数增加，领取失业保险的人数增加，政府的失业保险开支增加。从政府的收入方面看，个人所得税和公司所得税都是累进的，经济发展快的时候，人们的收入被课以更高的税率。我们因此可以将政府赤字看作GDP的函数。其斜率取决于税率和转移性支出的给付率。

Gali(1994)明确研究了考察了财政变量与经济波动之间的关系。利用 22 个 OECD 国家 1960 到 1990 年间的数据库，Gali(1994)考察了所得税收入、购买支出政府规模与经济波动之间的关系。结果表明，政府规模与产出波动程度之间是负相关的，即政府规模越大的经济体（如荷兰、挪威和瑞士）其经济波动幅度越小；并且即使用其他的指标来测度政府规模和产出波动程度，这一结论也同样成立。

基于 20 个 OECD 国家 1960 到 1997 年数据，Fatas 和 Mihov(2001) 选取政府支出占 GDP 比例（log 形式）作为政府规模的指标，而用同期实际 GDP 增长率的标准差作为衡量经济波动的指标，同样发现了政府规模和经济波动之间的负相关关系。Kim 和 Lee(2007)则在凯恩斯框架下估计了政府规模（用政府支出占 GDP 比例衡量）对经济不确定性（用跨区收入波动衡量）的影响，根据 15 个 OECD 国家 1981 到 1998 年间的数据库并对内生性问题进行处理后，也证实了较大的政府规模会降低经济不确定性的结论。

Buti et al(2003)研究了税收组成和政府开支的作用，指出自动稳定器不仅仅通过影响可支配收入来影响需求，还会通过影响生产性税收来影响供给。扭曲性税收往往会增加均衡时的失业率从而导致潜在产出下降，而且现在扭曲性税收会影响供给对经济冲击的变动方式：税收系统的累进程度越高，供给的反映越不明显，因为为了应对更高的税收，工人们会要求更高的工资。Buti 等人研究表明：经济规模越大，相对于对供给的影响，自动稳定器对需求的影响越大。

Martinez-Mongay 和 Sekkat(2005)试图验证税收扭曲程度高的国家，其经济波动程度更大。其背后的逻辑是实际税率越高，税收对劳动的扭曲就越严重。他们的研究并不支持其假说。

Darby 和 Melitz(2007)用 1980 到 2001 年间 20 个 OECD 国家的数据库来考察各个税收项目和政府支出项在自动稳定器系统中所起的作用。Darby 和 Melitz 回归了两组等式：一组采用的是预算项的绝对值，另一组是用的使它们对 GDP 的比例。两组的回归结果差异很大：当用绝对水平时，税收起主要的稳定功能，而当用比例时，政府支出则在稳定经济中发挥几乎全部的作用。

我国独特的财政体制给研究财政自动稳定器的作用 提供了独特的视角。财政自动稳定器的两大支柱：累进的 CIT、PIT 有 40%归地方； 失业

保险由地方政府负责。另外，地方政府不能借债；没有相机抉择财政政策。容易区分自动稳定器效果和财政政策效果；已有研究（Gali, 1994; Kim and Lee, 2007; Darby and Melitz; 2007)使用 OECD 数据，以能使用相机抉择财政政策的国家为观察值；存在内生性问题。例外，省际之间开放程度差异，可以控制经济开放影响（Rodrik, 1998）。

## 2. 财政政策能减少产出的波动吗？

### (1) 预算内收支、转移支付和预算外收支：规模、趋势和地区差异

为了研究政府财政政策对经济波动的影响，我们首先将政府能控制的财政变量分为预算内、预算外和中央转移支付。值得注意的是，预算内收入和预算外收入的变化在很大程度上都体现了自动稳定器的影响。政府开支一侧的情况较为复杂：既有自动稳定器的影响，也体现了反周期的财政政策，如衰退时期的基本建设开支大量增加）。

表 1 是各个地区 1994-2004 年间预算内、预算外和中央转移支付占 GDP 的比重。

表 1 财政政策的规模和结构

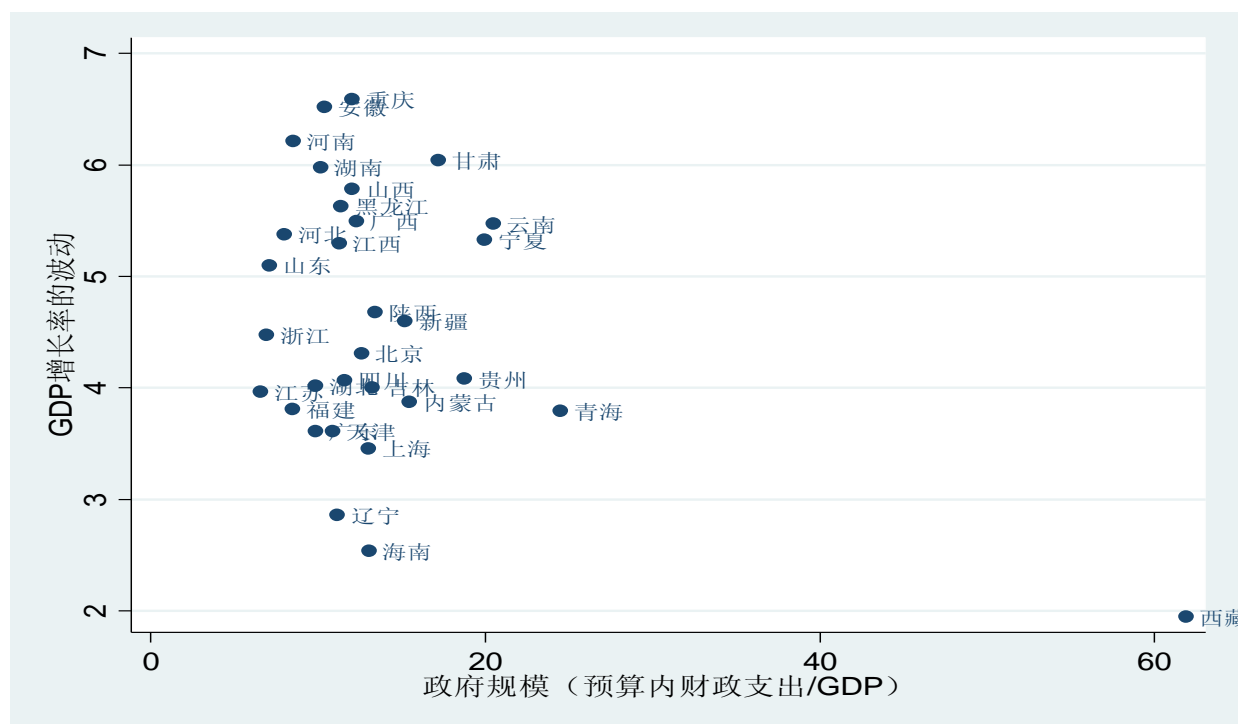
地区	财政收入		财政支出		中央转移支付		预算外收入		预算外支出	
	94-99	94-04	94-99	94-04	94-99	94-04	94-99	94-04	94-99	94-04
北京	8.17	9.87	10.96	12.62	1.33	1.22	5.00	4.19	4.40	3.73
天津	7.09	7.52	10.03	10.90	1.47	1.59	3.67	3.03	3.36	2.79
河北	4.54	4.72	7.08	8.02	0.81	1.69	3.10	2.71	2.86	2.50
山西	6.51	6.54	10.44	12.05	1.37	3.11	6.07	5.44	5.43	4.89
内蒙古	5.68	5.83	13.00	15.48	2.78	5.85	3.16	2.65	2.92	2.43
辽宁	6.57	6.89	9.90	11.16	1.52	2.46	4.20	3.79	3.82	3.40
吉林	5.73	5.65	11.69	13.27	2.67	4.83	4.02	3.47	3.77	3.22
黑龙江	5.40	5.75	9.32	11.40	2.22	4.00	3.04	2.66	3.02	2.56
上海	9.42	10.70	11.43	13.03	1.26	0.93	3.04	2.86	2.76	2.41
江苏	3.81	4.83	5.45	6.60	0.47	0.45	3.73	3.80	3.45	3.51
浙江	3.65	5.09	5.50	6.95	0.35	0.34	4.62	4.36	4.13	3.94
安徽	5.49	5.64	8.68	10.38	1.40	2.96	4.27	3.53	3.92	3.29
福建	5.78	5.97	8.11	8.49	0.45	0.56	5.16	4.74	4.65	4.31
江西	5.50	5.66	9.87	11.28	2.31	3.82	4.48	4.37	4.09	3.99
山东	4.35	5.02	6.31	7.10	0.53	0.69	3.35	3.07	3.10	2.85
河南	4.54	4.71	7.44	8.53	1.06	2.09	3.40	3.17	3.08	2.95
湖北	5.10	5.40	8.49	9.89	1.50	2.75	3.05	2.95	2.78	2.77
湖南	5.10	5.27	8.80	10.16	1.39	2.83	5.17	4.64	4.93	4.41
广东	7.12	7.78	9.26	9.85	0.24	0.22	2.96	3.07	2.52	2.61
广西	5.72	6.43	10.04	12.30	1.27	2.99	5.13	4.51	4.68	4.08

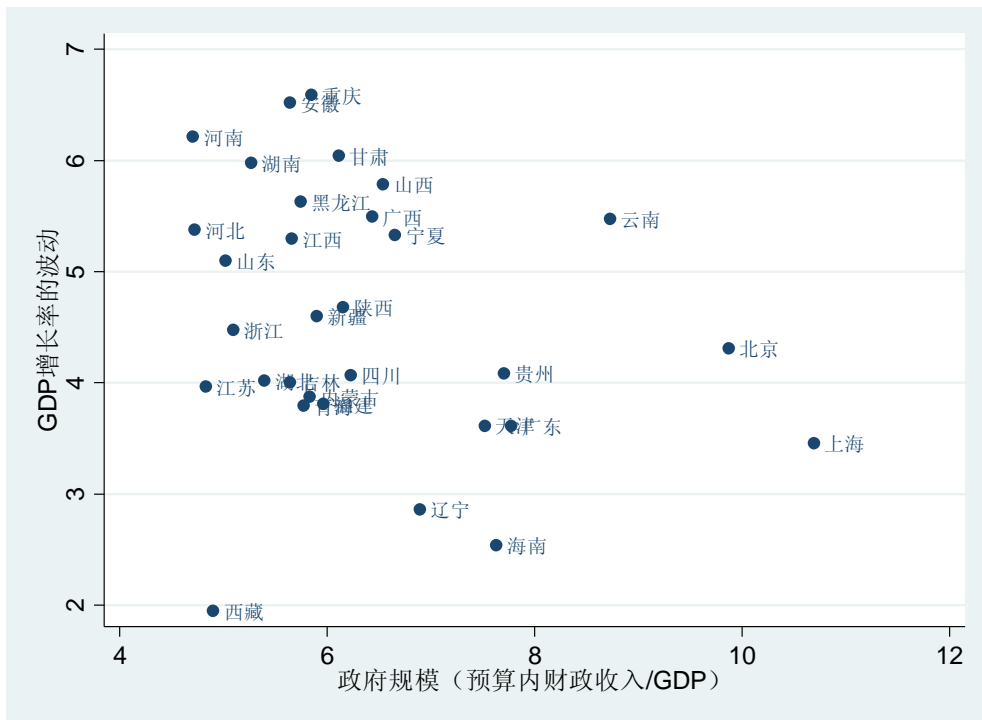
海南	7.79	7.64	11.88	13.05	1.60	3.52	4.36	3.65	4.06	3.42
重庆	4.81	5.85	8.74	12.06	1.93	4.02	1.93	3.73	4.30	3.55
四川	6.29	6.23	9.91	11.59	1.11	3.08	5.35	4.62	4.72	4.17
贵州	6.89	7.71	14.82	18.77	2.49	6.36	4.30	3.96	3.95	3.58
云南	8.61	8.73	19.04	20.49	1.52	3.89	4.11	3.67	3.71	3.34
西藏	5.29	4.90	55.66	61.88	15.96	28.36	2.20	1.74	1.90	1.40
陕西	5.71	6.15	10.76	13.40	2.02	4.61	3.69	3.62	3.42	3.33
甘肃	6.10	6.11	14.31	17.22	2.92	6.50	3.91	3.73	3.55	3.45
青海	5.41	5.77	19.08	24.52	6.31	12.82	3.09	2.82	2.93	2.64
宁夏	6.21	6.66	15.66	19.94	4.60	9.56	4.10	4.00	3.84	3.72
新疆	5.28	5.90	12.44	15.21	3.01	5.79	4.26	3.81	3.88	3.41

来源：《中国统计年鉴》和《地方财政统计资料》

为了给一个较为直观的印象，图 1 给出了中国大陆 31 个地区 GDP 增长率波动对政府规模（以预算内支出和开支占 GDP 的比重为指标）的散点图。图可以清楚的看出，政府规模和经济产出的波动之间存在负相关关系。

图 1 政府规模和产出波动





## (2) 财政变量与经济波动

为了考察财政对经济波动的影响，我们以各个地区的经济增长率 1994-2004 年间的标准差为被解释变量，分别以预算内开支、预算外开支和转移支付为解释变量，来考察财政变量对经济波动的影响。我们建立的估计方程为：

$$\sigma(gdprate)_i = \alpha + \beta Gov.size + \varepsilon_i;$$

$$(2) \sigma(gdprate)_{it} = \alpha + \beta Gov.size_{it} + \varepsilon_i + v_{it}$$

其中  $\sigma(gdprate)$  是 GDP1 增长率的标准离差，来衡量经济增长的波动。

表 2 分别给出了 1994-2004 截面回归、面板回归固定效应、随机效应估计值，最后一列是 hausman 检验值。从表 2 的截面回归估计值，可以看出一个有趣的事实，对于预算内财政收入、支出、中央政府转移支付来说，他们的增加会有助于降低经济增长的波动，尽管后者并不显著。但是对于预算外资金收入、支出来说，他们的增长则会显著导致经济的波动。这个问题可能原因在于，对于预算外支出来说，地方政府具有绝对的自由裁量权，在中国 GDP 为主的政绩考核制度下，地方政府预算外收入的主要来源和支出的主要去处都是基于经济增长的目的，这会加重经济的波动。

表 2 的面板数据固定效应和随机效应估计值也得到类似的结论，预算内财政收入、预算外财政支出、中央政府对地方政府的转移支付的增加会

<sup>1</sup>这里的 GDP 都是实际 GDP，以 1978 年为基期的 GDP 指数平减得到实际 GDP。

显著降低经济增长的波动，同时 hausman 检验值支持固定效应估计值。而对于预算外资金收入、预算外财政支出来说，他们的增长对经济波动的影响并不显著。

表 2 财政变量和波动

变量	1994-2004 截面回归		面板回归：固定效应		面板回归：随机效应		Hausman
	系数	R 平方	系数	R 平方	系数	R 平方	检验值
rev	-2.01	0.14	-9.28	0.35	-3.57	0.13	25.39***
	(0.92)**		(1.36)***		(0.76)***		
exp	-0.86	0.10	-5.99	0.29	-1.06	0.02	29.95***
	(0.48)*		(0.99)***		(0.40)***		
transfer	0.00	0.00	-1.32	0.16	-0.25	0.03	15.45***
	(0.25)		(0.32)***		(0.17)		
extrabudget inc	1.90	0.15	1.85	0.03	1.15	0.04	0.71
	(0.79)**		(1.03)*		(0.62)*		
extrabudget exp	2.01	0.20	0.66	0.01	0.69	0.06	0
	(0.56)***		(0.98)		(0.57)		

注：①样本时间 1994-2004，括号内是标准误。本文涉及截面回归分析时，标准误都以稳健（sandwich）标准误计算，下文相同。②面板回归中分别以 1994-1996，1997-1999，2000-2002，2003-2004 四个时期 GDP 增长率的标准离差作为被解释变量。③N=30，截面回归中都剔除了西藏的样本。④\*，\*\*，\*\*\*分别表示 10%，5%，1%显著性水平。

### (3) 财政变量与消费波动

考虑到政府的收入政策和开支政策与对居民的预算约束有重要影响，我们以各个地区的消费增长率 1994-2004 年间的标准差为被解释变量，分别以预算内开支、预算外开支和转移支付为解释变量，来考察财政变量对消费波动的影响。我们建立的估计方程为：

$$\sigma(\text{consumerate})_i = \alpha + \beta \text{Gov.size} + \varepsilon_i;$$

$$\sigma(\text{consumerate})_{it} = \alpha + \beta \text{Gov.size}_{it} + \varepsilon_i + v_{it}$$

表 5 估计了财政变量对于消费波动的影响，其中 *consumerate* 表示消费的增长率，给出了 1994-2004 截面回归、面板回归固定效应、随机效应估计值，最后一列是 hausman 检验值。左边公式是消费在 1994-2004 之间增长率的标准离差，衡量消费增长的波动程度。

从表 5 的截面回归估计值可以看出，总的来说政府规模对于消费的波动都呈现促进作用，但仅仅在政府支出和转移支付方面影响显著。不过，从回归的拟合程度来看，并不理想。而面板回归估计值中，固定效应估计值显示预算内收入、预算内支出、中央政府的转移支付对于消费的波动程

度具有显著的抑制作用，但随机效应估计值并不显著，不过 Hausman 检验值拒绝随机效应和固定效应没有系统性差异的假说，支持模型采取固定效应估计法。

表 3 财政变量对消费波动的影响

变量	1994-2004 截面回归		面板回归：固定效应		面板回归：随机效应		Hausman
	系数	R 平方	系数	R 平方	系数	R 平方	检验值
rev	0.25	0.00	-6.33	0.12	-1.58	0.02	11.16***
	(1.63)		(1.80)***		(1.11)		
exp	0.93	0.07	-4.68	0.13	0.03	0.10	17.55***
	(0.45)**		(1.26)***		(0.56)		
transfer	0.60	0.17	-0.79	0.05	0.08	0.11	8.04***
	(0.20)***		(0.37)**		(0.21)		
extrabudget inc	1.02	0.15	2.26	0.04	1.04	0.01	2.23
	(1.53)		(1.24)*		(0.94)		
extrabudget exp	1.20	0.02	1.93	0.03	0.87	0.01	1.74
	(1.51)		(1.23)		(0.93)		

注：①样本时间 1994-2004，括号内是标准误。②面板回归中分别以 1994-1996，1997-1999，2000-2002，2003-2004 四个时期 GDP 增长率的标准离差作为被解释变量。③N=30，截面回归中都剔除了西藏的样本。④\*,\*\*,\*\*\*分别表示 10%，5%，1%显著性水平。

#### (4) 财政变量与私人 GDP

为了更准确地估计政府财政政策对 GDP 影响，我们将政府本身的行为从 GDP 的构成中剔除——形成私人 GDP 这个指标。我们以各个地区的私人 GDP 增长率 1994-2004 年间的标准差为被解释变量，分别以预算内开支、预算外开支和转移支付为解释变量，来考察财政变量对私人 GDP 波动的影响。我们建立的估计方程为：

$$\sigma(\text{privategdprate})_i = \alpha + \beta \text{Gov.size} + \varepsilon_i;$$

$$\sigma(\text{privategdprate})_{it} = \alpha + \beta \text{Gov.size}_{it} + \varepsilon_i + v_{it}$$

表 4 估计了政府规模对于私人 GDP（GDP 减去政府支出）波动的影响，与前文类似，分别采取了 1994-2004 年间的截面回归估计和分区间的面板数据估计法。

截面回归中，回归式的左边被解释变量是私人 GDP 增长率在 1994-2004 年之间的离差，以此度量私人 GDP 在这段期间增长率波动程度。从表 6 的截面回归我们看出，与政府规模对 GDP 增长波动类似，从不同政府规模度量指标对于私人 GDP 影响来看，以政府预算内收入、支出为政府规模指标是，政府规模对于私人 GDP 增长的波动呈现负相关关系，表明政府规模有



助于平抑私人 GDP 增长的波动性，获得经济增长的稳定。而当以预算外资金收入、支出为政府规模的度量指标时，政府规模对于私人 GDP 增长呈现正相关关系，表明政府规模会导致私人 GDP 增长波动性上升，会不利于经济的稳定增长。

从分区间得到的面板数据模型估计值可以看出，不论是固定效应模型，还是随机效应模型，预算内财政收入和预算内财政收入支出对于私人 GDP 的波动具有显著的抑制作用。当然，Hausman 检验支持固定效应估计法。而对于中央政府对于地方政府的转移支付来说，尽管估计值并不稳健，但固定效应估计值表明其对私人 GDP 波动具有显著的抑制作用，同时，Hausman 检验拒绝固定效应和随机效应估计值无系统差异的假说，支持固定效应估计法。就预算外资金收入和预算外资金支出而言，在不同模型中均表现出促进经济波动的特征，但后者的结果并不显著。

表 4 财政变量对私人 GDP 波动的影响

变量	1994-2004 截面回归		面板回归：固定效应		面板回归：随机效应		Hausman 检验值
	系数	R 平方	系数	R 平方	系数	R 平方	
rev	-0.86	0.10	-9.28	0.35	-3.57	0.13	25.39***
	(0.48)**		(1.36)***		(0.76)***		
exp	-2.01	0.14	-5.99	0.29	-1.06	0.02	29.95***
	(0.78)*		(0.99)***		(0.40)***		
transfer	0.00	0.00	-1.32	0.16	-0.25	0.03	15.45***
	(0.25)		(0.32)***		(0.17)		
extrabudge inc	1.90	0.15	1.85	0.03	1.15	0.04	0.71
	(0.79)**		(1.03)*		(0.62)*		
extrabudge exp	2.01	0.20	0.66	0.01	0.69	0.06	0.00
	(0.56)***		(0.98)		(0.57)		

注：①样本时间 1994-2004，括号内是标准误。②面板回归中分别以 1994-1996，1997-1999，2000-2002，2003-2004 四个时期 GDP 增长率的标准离差作为被解释变量。③N=30，截面回归中都剔除了西藏的样本。

#### 四 若干政策含义

运用 1994-2004 年的面板数据，我们估计了若干财政变量对 GDP，以及 GDP 中的消费和私人 GDP 波动的影响。研究发现，预算内的财政收支都是逆周期的，明显地降低了经济波动；来自中央政府的转移支付和经济周期无关，对抑制经济波动没有影响；而预算外收支都是顺周期的，加大了经济波动。

这些发现具有一定的意义。在理解财政政策作用上，我们的研究结果表明，一些独特的制度安排的确大大提高了财政制度预防和治理经济衰退的能力。中央政府对预算内开支的影响力，结合对地方政府首长升迁的决定权，大大缓解了地方政府在制定经济刺激计划中常见的策略性行为，从而大大提高了地方政府在反衰退方面的努力程度。这在很大程度上缓解了财政自动稳定器归地方引起的问题。

对政策制定者而言，我们的发现也有一定的意义。

从预防和治理波动的角度考虑，将地方政府的预算外收支划归预算内有其必要性。换句话说，预算的规范化管理对预防和治理经济波动亦有积极意义。

现阶段我国转移支付的确定因素是：历史情况、现在的财力需要和收入能力之间缺口；而较少考虑地方经济波动情况。将来的改革中，应该进一步将地方经济体的波动程度作为一个决定因素。

地方政府的相机抉择政策中基建开支逆周期的特征最为明显。例如，1998年的政府开支中，27个省市基本建设支出的增长率超过了全部财政支出的平均增长率，只有一个省的基建支出较1997年下降。对于中央政府来说，为了充分发挥中央资金对经济的刺激作用，应改革现行的将资金投向基本建设方面，而应选择将资金投向那些地方政府开支意愿较低的项目。

#### 参考文献：

1. 《中国人民大学宏观经济分析与预测》，2009年第一季度；
2. 《中国人民大学宏观经济分析与预测》，2009年第二季度；
3. 1998年反衰退措施效果研究，《经济理论与经济管理》，2009年第6期。
4. Buti, Marco, Carlos Martinez-Mongay, Khalid Sekkat, and Paul van den Noord (2003), 'Automatic fiscal stabilizers in EMU: A conflict between efficiency and stabilization?', *CESifo Economic Studies*, 49: 123-140.
5. Buti, Marco, and André Sapir, eds., (1998). *Economic Policy in EMU—A Study by the European Commission Services*, Oxford: Oxford University Press.
6. Darby, Julia, and Jacques Mélitz (2007), 'Labor market adjustment, social spending and the automatic stabilizers in the OECD', Discussion Paper No. 6230, Centre for Economic
7. Policy Research, London.
8. Martinez-Mongay, Carlos, and Khalid Sekkat (2005), 'Progressive taxation, macroeconomic stabilization and efficiency in Europe,' Economic Paper No. 233, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission.