

2008 年反衰退措施评估

郑新业

陈登坤

摘要

本文首先评估 2008 年政府大规模财政政策的效果。研究发现：一、在财政政策内在稳定器中，企业所得税发挥作用微弱，而个人所得税几乎没有稳定器的作用，甚至具有相反的效应；二、失业保险和财政赤字安排较为及时，较所得税发挥了更大的稳定器作用；三、在相机抉择财政政策中，减税力度较大，基础设施建设等投资规模巨大；四、2008 年的财政政策更多的是以发展为目的的反衰退政策。此外，本文还对 1998 年与 2008 年两次金融危机背景下的财政政策进行了对比分析，结果显示金融危机背景下中国的财政安排的缺陷一直存在：自动稳定器规模过小，相机抉择财政工具单一。

一、引言

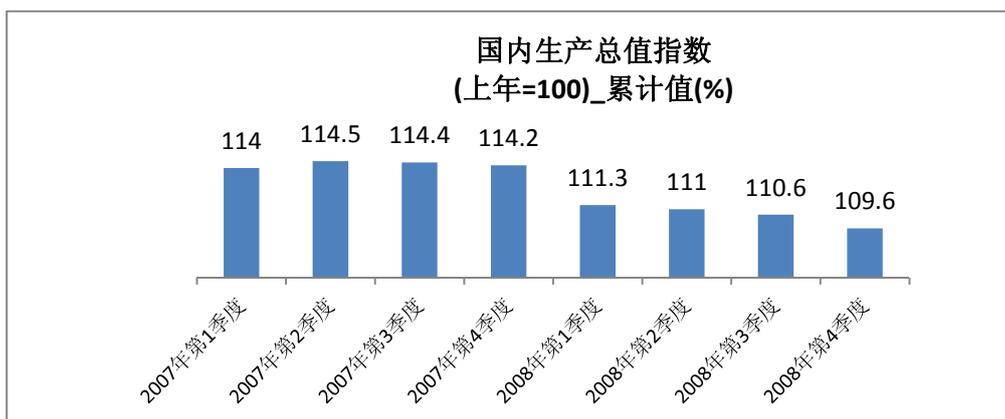
2008 年，在美国次贷危机演变为全球性金融危机的背景下，中国宏观经济运行发生转折性变化。从 2008 年 7 月份起，CPI 同比开始下降，股市持续下跌，经济增长预期下滑，出口增速明显放缓，许多中小纺织服装企业面临困境，房地产市场开始下行。针对宏观经济金融形势的变化，中央政府及时对宏观调控政策进行调整，从 2007 年末的“双防”转变为 2008 年年中的“一保一防”（保增长，促发展），同时将前期执行的“稳健的财政政策”调整为“积极的财政政策”，并在此后的 2009 年至 2012 年持续实施积极的财政政策。

那么，2008 年中国的积极财政政策效果如何呢？研究 2008 年的积极财政政策的效果，我们发现，这一轮的积极财政政策并不是以反衰退为首要目标，更多的是以经济发展为目标。但是，通过对财政收支数据（又分为自动稳定器和相机抉择政策）的分项研究，我们发现，这一轮积极财政刺激资金投入结构缺乏合理性，导致了通货膨胀“后遗症”，并且加剧了部分行业如钢铁生产行业的产能过剩问题。

本文安排如下，第二部分通过月度数据展示 2007 年至 2008 年全球性金融危机对中国的冲击，第三部分介绍中国在 2008 年的积极财政政策内容，分为自动稳定器和相机抉择两大块进行数据说明，第四部分展示了 2008 年至 2019 年积极政策的后续效果和副作用，第五部分对 1998 年和 2008 年两次金融危机背景下的财政政策进行了对比，并从对比中总结出中国财政政策的特征，第六部分进行了小结，最后是参考文献。

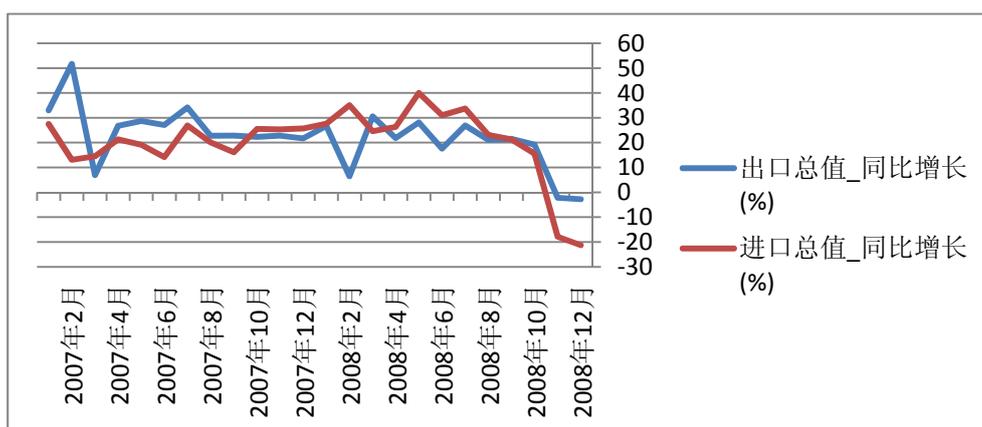
二、2008 年全球性金融危机对中国的冲击

从 2007 年 6 月起，CPI(消费者物价指数)连续 3 个月持续走高，信贷增长速度较快，股市活跃，中国吸引力大量国外资金。从下图中可以看到，从 2007 年第三季度起，国内生产总值指数首先是基本持平。而从 2008 年第一季度至第四季度则呈现持续下降趋势。至 2008 年第四季度，GDP 增长率为 6.8%，仅比 1999 衰退以来的最低值（1999 年第二季度，5.3%）稍高。



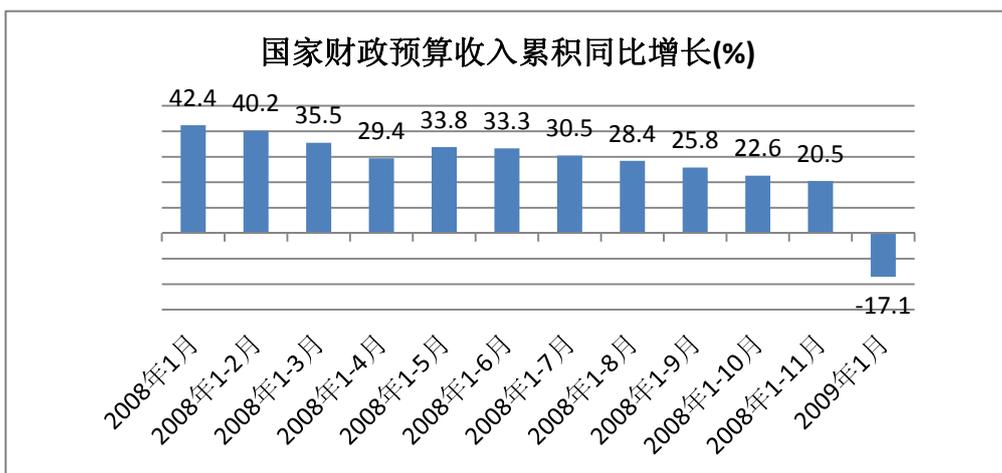
数据来源：国家统计局

就进出口而言，主要经济体的衰退导致外部需求萎缩，给中国的出口带来了负面影响，进而冲击中国的整体经济。如下图所示，同 2007 年一样受季节性影响，在 2008 年 2 月，出口总值同比增长出现“V”型折线。但是，此后一直到 2008 年 10 月，出口总值同比增长在震荡中微幅下降，而至 2008 年 11 月则首次出现出口总值同比负增长。其中，2008 年 11 月和 12 月的出口总值同比增长分别为-2.2%和-2.8%。同样的，进口总值在 2008 年 11 月也首次出现了负增长，11 月和 12 月的进口总值同比增长分别为-17.9%和-21.3%，进出口指标同时恶化，并且有加速下滑的趋势。

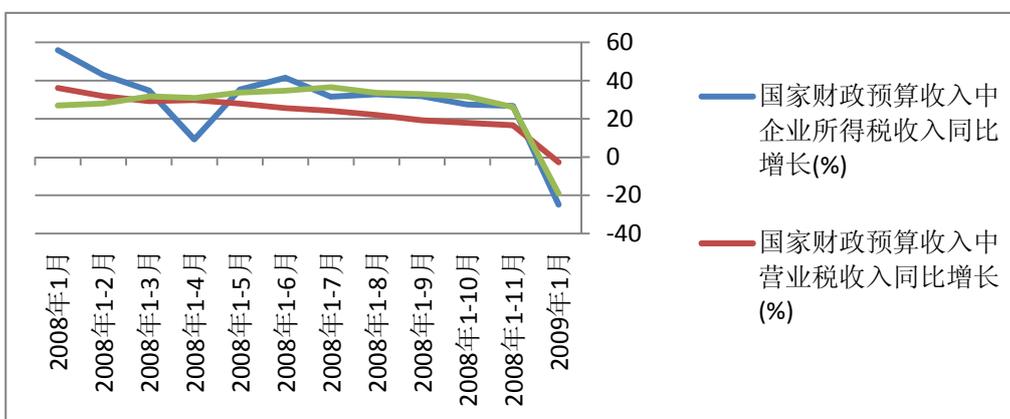


数据来源：国家统计局

若以财政收入指标来刻画中国经济下滑的深度和广度——在我国的主要税种中，最大税种是增值税和营业税它们和经济活动的规模直接相关；重要性排在第二位的则是所得税，企业所得税和个人所得税的高低和经济活动的后果关系更大。另外，进口增值税和消费税受进口规模的直接影响。因此，经济规模的变化可以侧目通过税收收入变动观察。我们发现（见下图）：从 2008 年 6 月开始，国家财政预算收入累积同比增长呈加速下降趋势，表明财政收入增加速度持续的大幅度下降。至 2009 年 1 月，财政收入同比下降了 17.1%，下降幅度巨大。此外，从企业所得税、营业税以及进口货物消费税和增值税的数据中，我们也发现了同样的趋势。这就表明，2008 年全球性金融危机确实对中国产生了巨大的冲击。



数据来源：中国社会与经济发展统计数据库



数据来源：中国社会与经济发展统计数据库

三、2008年的财政政策选择

经济的快速下滑引起了各级政府的高度注意，一些政策陆续出台。至2008年11月5日，国务院常务会议提出实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策，出台进一步扩大内需、促进经济增长的十项措施，初步匡算到2010年底约需投资4万亿元。

客观上，中国GDP的结构在很大程度上决定了2008年中国财政政策刺激计划的形式。2008年，在总需求的四个组成部分中，消费、投资、政府购买和净出口所占比重分别为44.4%、40.7%、11.1%和3.9%。从下表中可以看到，中国总需求结构和其他国家存在明显差别：在主要经济体中，中国GDP中消费所占份额最小，不仅低于美国的70.3%，也远远小于日本的57.4%。就投资所占比重而言，中国的指标远远高于其他国家，是日本之外其他国家的一倍有余。而在政府购买方面，中国的公共部门的规模又明显小于其他国家。

	消费	政府购买	投资	净出口	贸易依存度
中国	44.4	11.1	40.7	3.9	64.5
美国	70.3	15.8	19.2	-5.3	25.4
日本	57.4	17.9	22.7	1.9	24.4
德国	59.3	18.6	17.2	4.9	71.1
英国	65.3	21.8	16.8	-3.9	53.8

数据来源：国家统计局

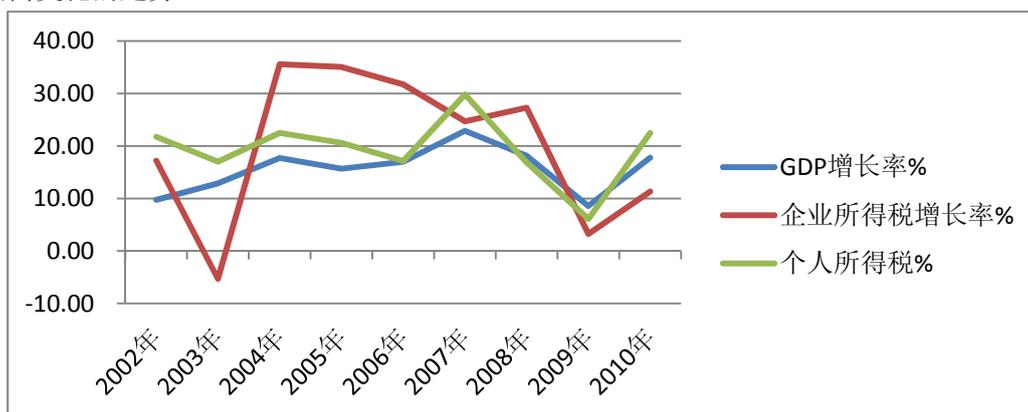
GDP 的四大组成部分中，消费在总需求中所占比重较低，对经济的带动作用不强，从而消费很难成为政策的主要目标。而在全球危机越来越严重的情况下，主要经济体都面临严重的经济衰退，指望出口解决衰退问题亦是不现实的。在这样的经济背景下，财政政策就成为经济复苏计划的首要选择。此外，1998 年到 2003 年我国实施的积极财政政策，对化解亚洲金融危机对中国的不利影响起到了重要作用，并取得了显著成效——这也可能是 2008 年财政政策迅速推出 4 万亿计划的原因之一。

本文从自动稳定器和相机抉择两方面评估财政政策的效果。

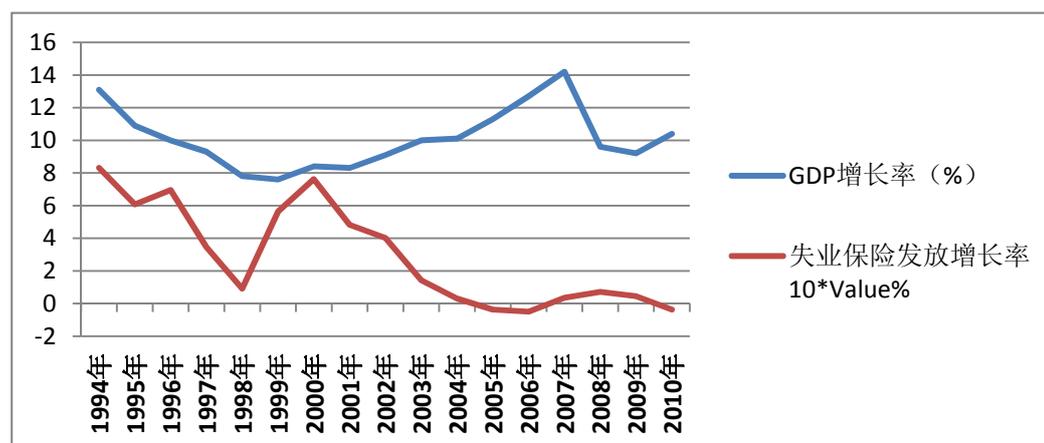
3.1 自动稳定器部分

自动稳定器和相机抉择政策是政府对付衰退的两道防线：前者是政府提供公共服务和进行收入再分配的副产品，后者则是政府有目的地实施反危机的政策选择。所谓“内在稳定器”是指这样一种宏观经济的内在调节机制：它能在宏观经济的不稳定情况下自动发挥作用，使宏观经济趋向稳定。财政政策工具的这种内在的、自动产生的稳定效果，可以随着社会经济的发展，自行发挥调节作用，不需要政府专门采取干预行动。财政政策的“内在稳定器”效应主要表现在两方面：累进的所得税制和公共支出尤其是失业保险，以及社会福利支出的作用。

就自动稳定器中的所得税来说，下图显示，企业所得税增长率和个人所得税增长率基本上与 GDP 增长率呈现出同步变化的趋势。而失业保险发放增长率则基本上与 GDP 增长率的成反向变化的趋势



数据来源：依据中国社会与经济发展统计数据库绘制



数据来源：依据中国社会与经济发展统计数据库数据绘制

但是，以上两幅图仅仅说明了财政自动稳定器确实存在，而财政自动稳定器稳定经济的能力则取决于三个方面：政府收入和开支对 GDP 变化的敏感程度、收入开支在 GDP 中所占比重以及收入开支的构成要素。一般来说，自动稳定器功能的发挥，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：赤字=开支-收入=(政府购买+转移性支出)-收入。已有研究表明，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。具体说来，1998 年至 2007 年省级数据的估计结果显示我国的财政收入对 GDP 变化较为敏感。例如，GDP 增长 1%，财政收入增 1.24%。而在政府收入的主要项目中，企业所得税和个人所得税最为敏感，两者的弹性分别为 1.46 和 1.49。

3.1.1 企业所得税与个人所得税

就 2008 年的情况来看，在 2008 年的经济衰退中，企业所得税从 2007 年的 8779.25 亿元增加到 11175.63 亿元，增长率高达 27.30%。同样的，个人所得税从 2007 年的 3185.58 亿元增加到 3722.31 亿元，增长率为 16.85%。给定经济增长率下降（由 2007 年的 14.2% 下降到 2008 年的 9.6%），企业所得税和个人所得税事实上并没有起到稳定经济的作用，却在客观上起到了降低可支配收入、减少消费、抑制经济的作用。就 2008 年各省的企业所得税增加情况（见下表）来说，企业所得税增长率最低的省份为 3.49%，而最高的则达到 89.18%。

相比之下，2008 年至 2009 年 GDP 增长率从 9.6% 下降到 9.2%，但是同期企业所得税增长率从 27.30% 下降到 3.23%，个人所得税增长率从 16.85% 下降到 6.10%。企业所得税和个人所得税增长率下降幅度超过 GDP 增长率下降幅度，说明企业所得税和个人所得税的自动稳定器作用在 2009 年有一定体现。具体来说，在按省分列数据中，13 个省市的企业所得税出现负增长，如甘肃省 2009 年企业所得税同比增长率为-17.56%，北京市同比增长率为-13.49%。但是，更值得关注的是，余下其他省份在 2009 年企业所得税增长率仍然为正数，而且部分省市企业所得税增长率偏高，如青海省和内蒙古自治区在 2009 年企业所得税增长率分别高达 24.26% 和 49.04%。而几乎所有省份在 2009 年个人所得税均呈现增长，甚至部分省份个人所得税增长率超过了 20%。

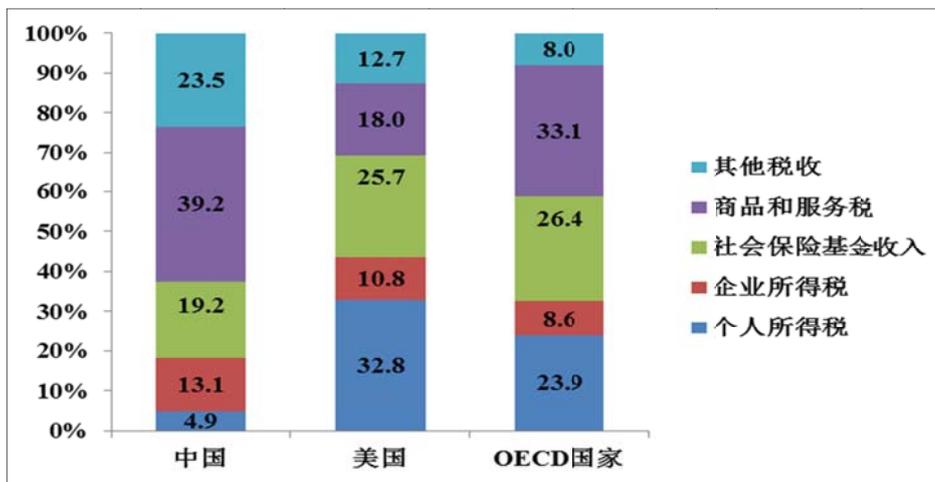
地区	2008 年各省企业所得税增长率%	2008 年各省个人所得税增长率%	2009 年各省企业所得税增长率%	2009 年各省个人所得税增长率%
甘肃省	14.8	13.71	-17.56	10.58
北京市	60.83	26.72	-13.49	3.8
辽宁省	31.82	13	-12.18	-5.39
上海市	28.75	20.92	-12.1	12.47
天津市	35.72	9.57	-7.85	10.85
山东省	15.72	7.6	-4.02	5.79
广西壮族自治区	23.94	1.41	-3.12	2.87
广东省	25.01	18.14	-2.41	1.1
浙江省	10.25	12.89	-2.39	7.26
江西省	24.94	7.82	-2.05	2.56
湖北省	35.64	13.7	-1.97	4.81
河南省	13.44	6.74	-1.72	3.19
云南省	18.52	20.95	-1.12	10.6
江苏省	26.15	16.48	2.24	8.5
湖南省	15.33	13.72	2.42	6.82
河北省	21.83	16.03	4.93	-0.16
福建省	26.65	8.59	5.08	5.69
新疆维吾尔自治区	89.18	18.54	5.57	11.23
安徽省	33.41	17.17	6.78	7.47
陕西省	26.61	29.04	8.68	18.11

黑龙江省	49.22	9.29	11.03	-6.75
西藏自治区	49.6	22.41	12.3	2.82
吉林省	44.61	15.67	15.68	5.89
山西省	3.49	23.77	16.63	5.34
四川省	14.86	8.96	17.86	6.76
重庆市	35.31	11.16	18.45	19.13
贵州省	19.1	25.07	18.68	15.81
青海省	50.11	21.03	24.26	20.46
海南省	85.33	8.79	25.57	10.23
内蒙古自治区	40.67	36.48	27.23	23.56
宁夏回族自治区	36.7	14.53	49.04	11.94

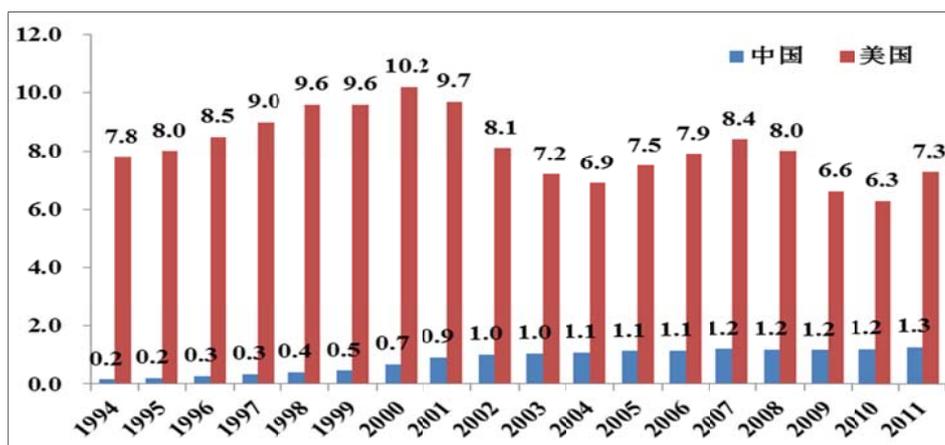
数据来源：作者依据国家统计局数据计算

总的来说，从 2008 年至 2009 年，企业所得税的自动稳定器作用在 2009 年才有所体现，但作用微弱。与之相对的，个人所得税则几乎完全没有发挥自动稳定器的作用，甚至具有相反方向的效果。无独有偶，对 1998 年财政政策的研究中，企业所得税也是只是发挥了较小的稳定器作用，而且个人所得税也是“非自动稳定器”的。那么，自动稳定器为什么在两次积极财政政策安排中都会失效呢？

这主要是与中国的财政收入结构联系的在一起的。和国际上其他国家相比，中国的收入结构也较为独特。间接税（增值税和营业税）占政府收入的主要部分。个人所得税所占比重较低。以 2010 年为例，增值税、营业税和消费税占 OECD 定义下税收收入的比重高达 39.2%，远远超过美国的 18.0%和 OECD 国家的平均水平 33.1%。而我国个人所得税的比重仅为 4.9%，不仅远远低于美国的 32.8%，也低于 OECD 国家的平均水平 23.9%。（见下图）



数据来源：OECD, Revenue Statistics 1965-2011 (2012); 中国,《中国统计年鉴 2013》。



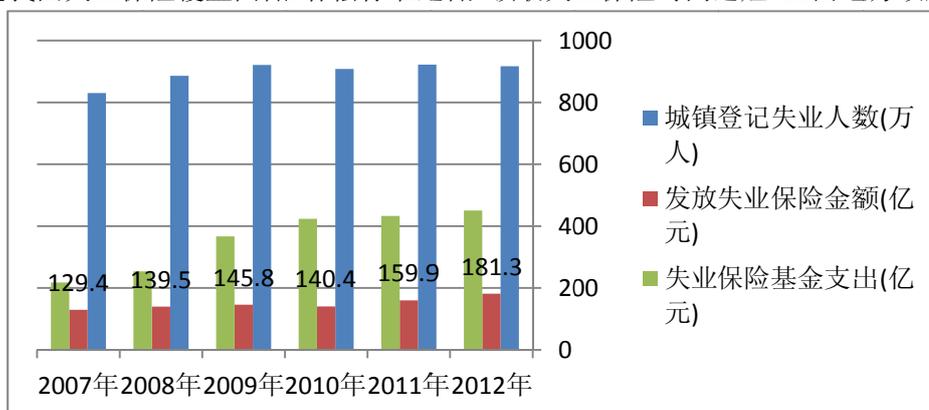
数据来源：中国，1994-1998，中国税务总局；1999-2012，《中国统计年鉴 2013》；美国，Budget of the United States, FY 2014 (Table 2.3)。

此外，从全球范围看，我国个税的规模及在政府资金中所占比重都远远小于 OECD 国家。如上图所示，以美国为例，个人所得税在大部分年份占 GDP 的比重都超过了 8%，个别年份甚至超过了 10%。若考虑到美国 GDP 的规模，美国个人所得税在政府资金体系里的重要性就更高。反观中国，1994 年，个税占 GDP 的比重小到可以忽略不计的地步。在接下来的年份里，尽管个税的增长速度远远超过 GDP 的增速，个税占 GDP 比重持续上升。不过，即使是比例最大的 2011 年，这一数字也不到 2%。

从中我们可以看到，中美两国个税的重要性难以同日而语。在中国的财政自动稳定器中个税筹资功能不彰的原因是多方面的。其中，富人逃税被广泛认为是主要因素。因税务部门征管能力低下导致的税收流失可能是个真实的问题，至少美国的情况支持这一说法。以 2005 年为例，美国最富有的 1% 人口（年应税收入在 36 万美元以上者）在应税总收入中的比重为 21.2%，但在个人所得税收入中所占比重则达 40%（39.38%）。最富有的 5% 人口（年收入在 14 万 5 千美元以上者）在全部应税总收入中的比重为 35.75%，但在个人所得税收入中所占比重接近 60%（59.67%）。

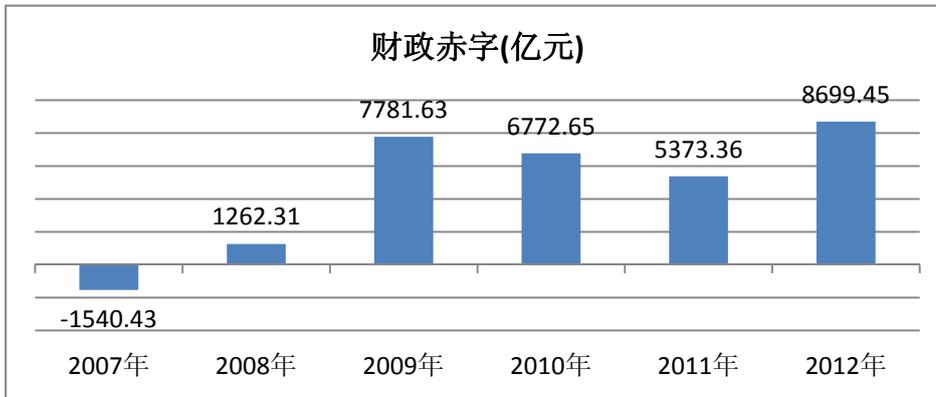
3.1.2 失业保险与财政赤字安排

自动稳定器的一个重要方面是失业保险。就失业保险基金支出和发放失业保险金额来说，2008 年新增城镇登记失业人数为 56 万人，2009 年有所下降，新增 31 万人。2008 年失业保险基金支出新增 35.8 亿元，同比增加 16.44%，发放失业保险金额则新增 10.1 亿元，同比增加 7.81%。一方面，失业保险支出确实在 2008 年大幅度增加，发挥着自动稳定器的作用。但另一方面，失业保险占 GDP 比重很小，稳定经济的能力并不强。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。



数据来源：国家统计局

此外，从预算的角度看，政府的赤字和盈余应该是反周期的：经济繁荣时，政府有预算盈余；经济衰退时，政府有预算赤字。从财政赤字的角度来看（如下图），2007 年国家财政盈余 1540.43 亿元，至 2008 年则转为财政赤字 1262.31 亿元，并在 2009 年迅速增长达到一个高峰 7781.63 亿元。这说明，财政赤字安排体现了稳定器的作用。



数据来源：作者依据国家统计局数据计算

以上分析说明，在 2008 年至 2009 年期间，财政自动稳定器中发挥作用更大的是社会保障与就业支出以及失业保险支出，企业所得税仅在 2009 年发挥了微弱作用，而个人所得税则完全没有体现稳定经济的作用。

3.2 相机抉择的财政政策

内在稳定器自动地发生作用，调节经济，无需政府做出任何决策。但是，这种内在稳定器调节经济的作用是十分有限的。它只能减轻萧条或通货膨胀的程度，并不能改变萧条或通货膨胀的总趋势；只能对财政政策起到自动配合的作用，并不能代替财政政策。因此，尽管某些财政政策具有内在稳定器的作用，但仍需要政府有意识地运用财政政策来调节经济。

起始日期	财政政策
2008 年 4 月 24 日	财政部将证券交易印花税税率由 0.3%调低至 0.1%
2008 年 8 月 1 日	将部分纺织品、服装的出口退税率由 11%提高到 13%
2008 年 9 月 1 日	全国统一停止征收个体工商户管理费和集贸市场管理费
2008 年 9 月 19 日	股票交易印花税调整为单边征税
2008 年 10 月 9 日	对储蓄存款利息所得暂免征收个人所得税
2008 年 11 月 5 日	4 万亿计划启动

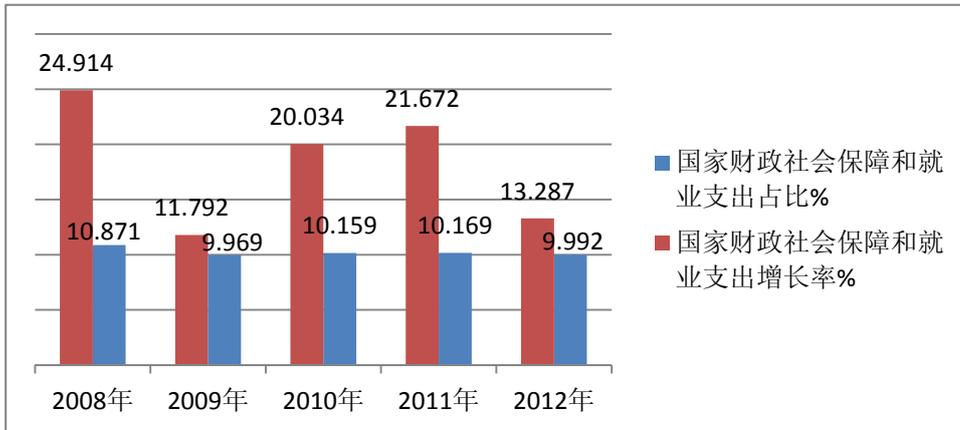
至 2009 年，积极财政政策得到延续。一是扩大政府公共投资，着力加强重点建设。在 2008 年末增加安排保障性住房、灾后恢复重建等中央政府公共投资 1040 亿元的基础上，2009 年中央政府公共投资安排 9080 亿元，增加 4875 亿元。二是推进税费改革，实行结构性减税，减轻企业和居民税收负担，扩大企业投资，增强居民消费能力，预计 2009 年将减轻企业和居民负担约 5000 亿元。三是充分发挥财税政策作用，增加财政补助规模，重点增加中低收入者收入，大力促进消费。四是进一步优化财政支出结构，保障和改善民生，中央财政用于“三农”支出和民生支出安排分别达到 7161.4 亿元和 7284.63 亿元。五是大力支持科技创新和节能减排，推动经济结构调整和发展方式转变。

接下来，本文就社会保障与就业支出、减税情况和基建投资中央项目对相机抉择财政政策进行说明。

3.2.1 社会保障与就业支出

就国家财政来说，社会保障与就业支出在 2008 年达到 6804.29 亿元，所占当年财政支出的比重为 24.1%。并且，2008 年以来，财政社会保障和就业支出增长率一直高于 10%，甚

至达到 20%。表明国家财政中社会保障和就业支出确实发挥了自动稳定器的作用。但是，同时我们也应该注意到这样一个事实：从 2007 年至 2012 年，社会保障和就业支出占国家财政支出的比重一直稳定在 10%左右，并没有发生任何较大的波动。



数据来源：国家统计局

3.2.2 减税情况

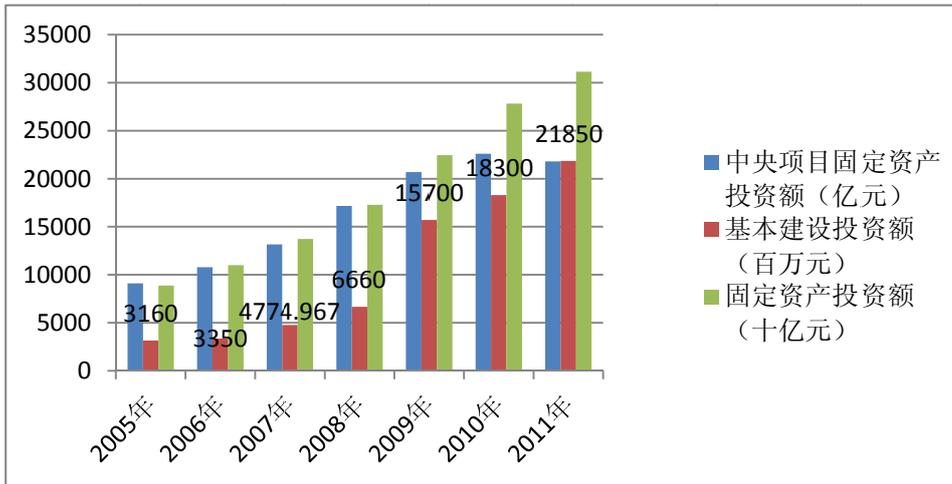
在减税政策中，从 2008 年 10 月 9 日起对储蓄存款利息所得暂免征收个人所得税，这从理论上说会鼓励储蓄、减少消费。但是，一方面，对储蓄存款利息所得暂免征收个人所得税也会存在收入效应，可以促进消费；另一方面存款利息所得在我国所得税基中占比十分小，影响并不会很大。更值得关注的是出口退税和固定资产投资方向调节税。从下表中可以看到，出口退税一直是处于增加状态的，其中 2008 年和 2009 年分别增加了 230.93 亿元和 620.68 亿元，明显 2009 年出口退税大幅度增加。而就出口退税占流转税的比重来说，从 2007 年开始已经出现微幅下降，2008 年下降幅度小幅增大。另一方面，固定资产投资方向调节税收入在 2007 年增加到 9460 万元，并且在 2008 年继续增加到 12762 万元，但在 2009 年迅速回落至 6776 万元，至 2010 年则急剧降低至 875 万元。这说明，2008 年至 2009 年的财政政策在这另方面的减税是积极的。

	固定资产投资方向 调节税收入（万元）	出口退税 （亿元）	流 转 税 （亿元）	出口退税额占流 转税额（%）
2005 年	16827	4048.94	20870.16	19.4
2006 年	7339	4877.15	24761.85	19.7
2007 年	9460	5635.00	30412.64	18.53
2008 年	12762	5865.93	35582.73	16.49
2009 年	6776	6486.61	39986.21	16.22
2010 年	875	7327.31	48813.58	15.01

数据来源：《中国税务年鉴》

3.2.3 基建投资中央项目

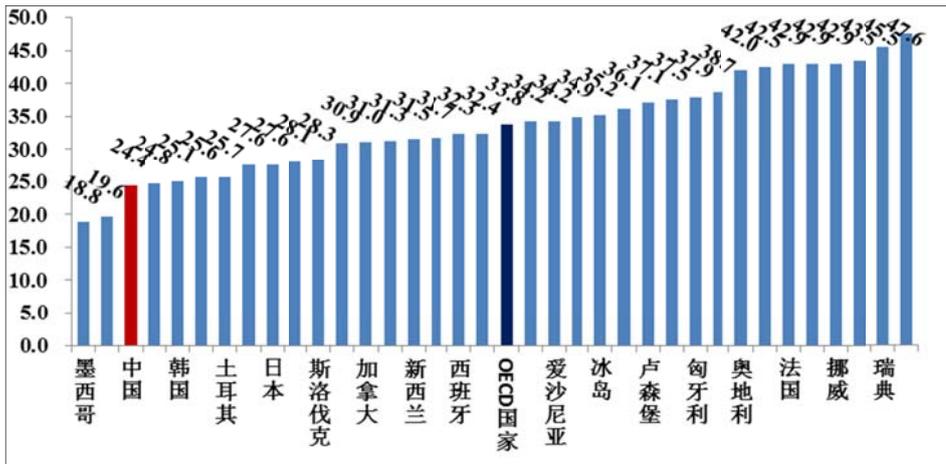
2008 年至 2009 年积极财政政策的重点之一是政府基本建设投资。从下图中可以看到，基本建设投资在 2008 年新增 18.85 亿元，2009 年则大幅新增达 90.4 亿元，增长了近 35.74%。2008 年和 2009 年，中央项目固定资产投资分别增加 4007.2 亿元和 3524.9 亿元。这表明全社会固定资产投资和基础设施建设投资在 2008 年和 2009 年的投资力度确实大幅度增加了。



数据来源：中国社会与经济发展统计数据库

总结来说，在 2008 年的积极财政政策中自动稳定器的作用微乎其微，而相机抉择政策却能够快速调整。那么，为什么相机抉择的财政政策能够进行迅速的调整呢？这是因为，中国的宏观税负水平较高（见下图），但是社会保障支出、医疗卫生支出、教育支出等公共社会支出占比相对较低（见下表），更多的是基础设施建设等固定资产投资，而在危机时期，投资是更容易进行调整的，这也正是之前所说的 2008 年财政政策选择偏向“投资”的原因。

图：宏观税负：中国和 OECD 国家



数据来源：OECD, Revenue Statistics 1965-2011 (2012);

中国，根据《中国统计年鉴 2013》进行计算。

表：中国和 OECD 国家的比较：2011 年公共社会支出占 GDP 的比重

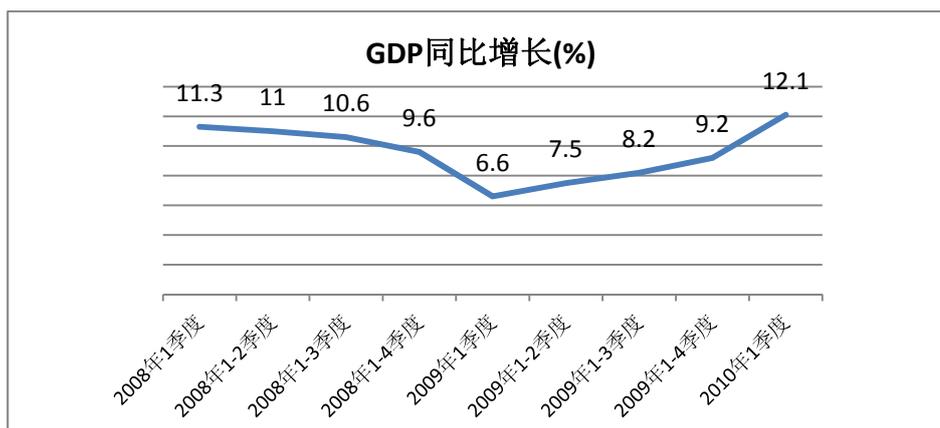
国家	公共社会支出占 GDP 的比重	国家	公共社会支出占 GDP 的比重
法国	32.1	爱沙尼亚	21.9
丹麦	30	匈牙利	21.8
比利时	29.6	新西兰	21.8
芬兰	28.6	捷克	20.9
奥地利	27.9	波兰	20.7
意大利	27.6	瑞士	20.2
瑞典	27.6	美国	19.8
德国	26.2	加拿大	18.3
西班牙	26	澳大利亚	18.1

葡萄牙	25.2	斯洛伐克	18
斯洛文尼亚	24.9	冰岛	17.8
英国	23.9	以色列	16.3
荷兰	23.7	智利	12.1
希腊	23.5	韩国	9.2
爱尔兰	23.4	墨西哥	8.1
挪威	22.6	OECD 国家	22.2
卢森堡	22.5	中国 (2006 年)	6.5

数据来源：OECD Factbook 2013, Economic, Environmental and Social Statistics

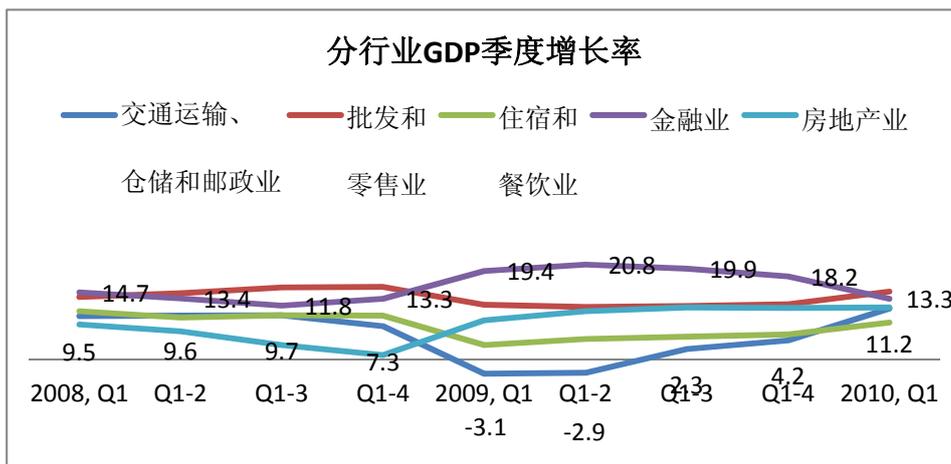
四、2009 年经济复苏

就“保 8”（保持 GDP 年增长率稳定在 8%以上）来说，2008 年至 2009 年的积极财政政策确实发挥了作用。从下图中可以看到，从 2008 年第二季度开始，GDP 累积季度同比增长持续下滑，全年 GDP 增长率收于 9.6%。至 2009 年第一季度，GDP 季度同比增长率为 6.6%，与 2008 年第四季度的 6.8%相比，尽管增幅仍在下降，但下降幅度明显收窄。在积极财政政策启动不久，宏观经济急速下滑的趋势已出现明显改善。从 2009 年第二季度开始，GDP 累积季度增长率持续攀升，经济回暖反弹的形势已经十分明显。最终，2009 年全年 GDP 增长率为 9.2%，好于预期目标。



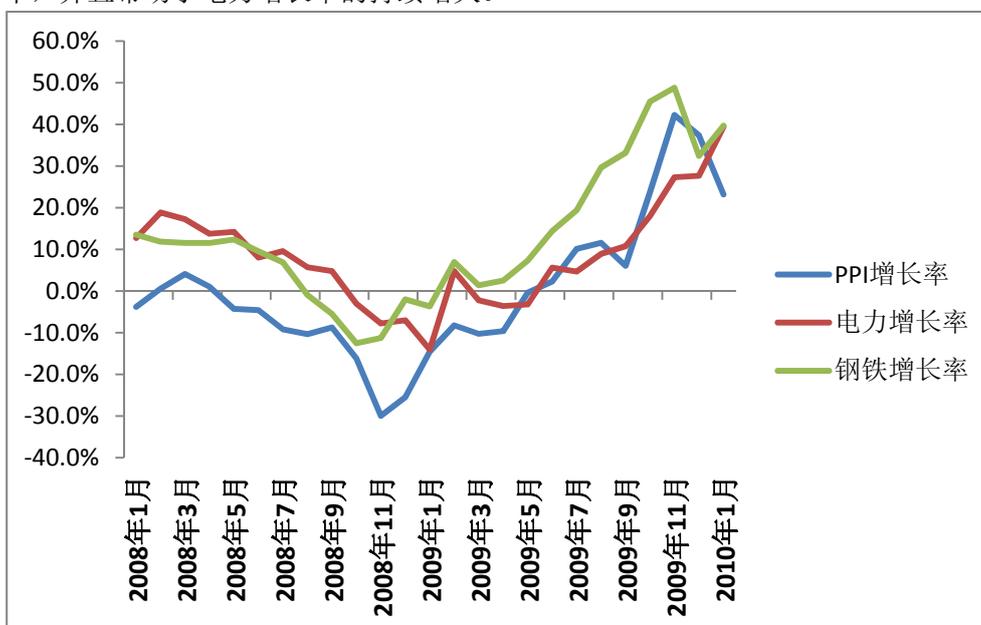
数据来源：国家统计局

此外，我们从工业增加值、营业税、建筑业和房地产业等行业的数据中也得到了同样的结果。如下图所示，交通运输业、批发零售业、住宿餐饮业和房地产业均在 2009 年第一季度触底，其中交通运输业在 2009 年第一季度同比增长率为-3.1%。在 2009 年的之后三个季度里，以上四个行业额的增长速度逐步攀升。与众不同的是，金融业在 2009 年第一季度仍然保持大幅增长，但至 2009 年第三季度开始增长速度开始出现下滑。总的来说，经济复苏从 2009 年第二季度就已经开始了。



来源：《中国季度国内生产总值核算历史资料 1992-2011》

我们以钢铁产业为例，讨论财政政策带来的相关效果。如下图所示，钢铁产量仅在 2008 年 9 月至 2009 年 1 月之间呈现负增长，而后迅速反弹，并远远超过 2008 年金融危机之前的水平，并且带动了电力增长率的持续增大。



数据来源：国家统计局

4.1 以发展为目标的反衰退财政政策

如上面所分析的，中国的财政自动稳定器在金融危机背景下发挥的作用并不显著，财政政策更多的是依靠相机抉择。而在 2008 年，相机抉择政策更多的表现为全面的需求刺激计划。其中，与 4 万亿元扩大内需投资计划紧密结合的，各方面投资的比例依次为基础设施建设工程达 45%（1.8 万亿元），灾后重建达 25%（1 万亿元），农村建设 9.25%（3700 亿元），生态环保 8.75%（3300 亿元），保障性安居工程 7%（2800 亿元），产业结构创新 4%（1600 亿元）和医疗教育卫生 1%（400 亿元）。可以发现，在 2008 年至 2009 年的刺激计划中，基础设施建设仍然是重中之重。

从数据上看，中国基础设施建设的空间其实仍然巨大。从绝对数量看，尽管 2011 年年末中国铁路里程数突破 9.9 万公里，可这相当于美国 1870 年代的规模。正因为铁路建设总量与经济发展增速并不匹配，中国铁路才成为世界上最繁忙和最拥挤的铁路系统，铁路网

络占世界铁路总网络的 6%左右，但运量占全球的 24%。

人均铁路网密度（公里/万人）									
国家	加拿大	俄罗斯	美国	法国	德国	英国	日本	印度	中国
铁路网密度	16.18	5.9	5.55	5	4.4	2.85	1.59	0.63	0.56

数据来源：根据京报网报道整理

（http://www.bjd.com.cn/10jsxw/201208/23/t20120823_3069293.html）

按国土面积平均的公路网密度看，中国每万平方公里只有 74.89 公里，而德国为 1009.2 公里、英国为 699.1 公里、法国为 538.3 公里、日本为 533.62 公里、印度为 191.73 公里，中国排名大概在 60 位之后。而中国机场数量仅居于世界第 15 位，相对第 1 位的人口、第 3 位的总面积来说，差得还很远。

基于以上分析，本文认为，2008 年财政政策的一个特点是，从发展的角度来选择反衰退项目。欧美经济面临的问题是总需求和总供给的矛盾。而中国作为发展中国家，人均资本存量较低仍然是未来需要解决的重大问题。政府以形成新的资本的方式来处理当时的经济增长速度下滑问题。

五、2008 年与 1998 年：积极财政政策对比与中国的财政政策特征

一个有趣的问题是：中国的财政政策安排具有怎样的特征？这些特征对于反衰退或者促增长具有怎样的正面或负面影响？在这里，我们通过对比 2008 年与 1998 年两次应对金融危机的财政政策安排的异同，并从中总结出中国在金融危机背景下财政政策安排的特征。2008 年与 1998 年相比，不同点在于：

首先，内需基础已然发生变化。1998 年亚洲金融危机发生时，得益于改革开放和经济的快速崛起，国内居民在需求得到基本满足之后，居住和交通出行方面的需求已经蕴含着巨大的潜力。然而，在 2008 年的国际金融危机中，房地产价格高等阻滞内需的因素颇多，在房地产泡沫难以挤出、消费结构未升级之前，潜在的市场需求短期内难以得到有效释放，给刺激内需的政策实施带来了诸多阻力。

第二，财政投入的规模不同。1998 年中国开始实施以国债投资为重点的积极财政政策，1998 至 2002 年间共发行长期建设国债 6600 亿元，安排项目投资 32800 亿元，累计完成投资 24600 亿元，各年国债投资对经济增长的贡献率分别达到 1.521.71.8 和 2 个百分点（刘立峰，2003）。而在 2008 年的积极财政政策实施中，中国在 2009 至 2010 两年时间里安排 4 万亿元的投资资金，远高于亚洲金融危机时的财政投入规模，涉及灾后重建、教育、医疗、环保、基建、三农、住房保障产业和结构调整等多个方面，以期实现“保 8”的目标。

第三，财政投入的重点领域发生了变化。1998 年的积极财政政策在实施过程中，国债投入方向出现了多次调整与变化：1998 年，国债资金主要投向了农林水利、交通通讯、城市基础设施、城乡电网改造和国家直属储备粮库的建设；1999 年，国债投资专项用于增加重点行业技术改造贴息和重大项目装备国产化、高新技术产业化、环保与生态建设以及科技教育等；2000 年，国债资金主要用于增加基础设施投入，支持国有企业技术改造，加大西部开发和生态环境建设，发展科技教育；2001 年，国债投资主要用于支持西部大开发战略的实施，用于西气东送、西电东送、南水北调和青藏铁路建设等项目；2002 年，长期建设国债主要确保长江中下游干堤加固、农村电网改造、城市基础设施建设和中央直属储备粮库的建设等，同时继续向中西部地区倾斜。而在 2008 年的积极财政政策中，投资拉动依然是扩大内需的主要手段，但更侧重民生和基础设施建设，并且对农民和城乡低收入群体的关注程度较高，还明确强调了促进社会事业发展的重点领域在于三农、教育、医疗卫生、社会保障、保障性安居工程的建设，强调节能减排，促进环保和资源的合理利用。与 1998 年开始实施积极财政政策时一样，中央政府以期通过高强度的基础设施投资的乘数作用抑制经济增

长的下滑。

第四，资金投入方式各有异同。与 1998 年相比，此次财政投入的方式更加注重实现短期目标和长远目标的结合。一方面，将财政投入与改善经济结构相结合，提出了加快自主创新 and 结构调整、支持高技术产业化建设和产业技术进步、坚决控制“三高”产业、增加节能减排的投入力度、支持服务业发展等诸多转变经济增长方式的举措，既有利于拉动当前的经济增长，又有利于增强经济发展后劲。另一方面，此次出台的措施将扩大投资与挖掘消费潜力紧密地结合起来。正如前面所说，2008 年的财政政策在更大意义上是以发展为目的的反衰退措施。

但是，就财政政策的效果来说，两次金融危机背景下的自动稳定器发挥的作用都很微弱，甚至其中的个人所得税都表现出“反稳定器”的效果。而就相机抉择政策来说，虽然 2008 年的刺激计划“强调了促进社会事业发展的重点领域在于三农、教育、医疗卫生、社会保障、保障性安居工程的建设，强调节能减排，促进环保和资源的合理利用”，但是，与 1998 年相同的是：基础设施建设等投资仍然是“重头戏”——这体现出中国在金融危机背景下财政体制安排的一致性特征。而这些特征又具体表现为：

一、由于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原因，导致得财政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，即便自动稳定器的弹性很大，稳定经济的能力也并不强。此外，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，但美国的失业补偿也达到了失业前工资的 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。

二、我国的现行财政安排导致反衰退的财政政策工具十分单一。相比之下，美国有着众多的反衰退政策工具，各种政策工具的特性和时滞各不相同，能有效地应对多种情况。在收入方面，美国政府的政策工具，我们几乎都不能使用，无法使用的原因要么是这些税收在总收入所占比重太小，要么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，中央政府如果要提高在这些方面的标准，就面临一个亟需解决的问题：已经非常困难的地方财政缺少资金。我国政府真正能使用的工具只有对地方政府的转移支付和基础设施开支。

无论是自动稳定器，还是相机抉择政策，以上财政体制安排似乎都不利于波动的治理。但是，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。有研究表明，一些独特的制度安排的确大大提高了中国财政制度预防和治理经济衰退的能力。如，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。以相机抉择政策为例，上级政府对下级政府政策制定的影响和对下级政府首长升迁的决定性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。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，且经济增长速度下滑伴随着基建开支的上升。

六、小结

本文评估了 2008 年中国财政政策的效果。研究发现：一、在财政政策内在稳定器中，企业所得税发挥作用微弱，而个人所得税几乎没有稳定器的作用，甚至具有相反的效应；二、

失业保险和财政赤字安排较为及时，较所得税发挥了更大的稳定器作用；三、在相机抉择财政政策中，减税力度较大，基础设施建设等投资规模巨大；四、2008 年的财政政策更多的是以发展为目标的反衰退政策。

而通过对比分析 1998 年和 2008 年两次金融危机背景下财政政策的安排，我们发现，虽然宏观经济环境发生了变化，财政资金投入的力度有所不同，投入重点领域也发生了变化。但是，两次财政政策的共同点在于：所得税等自动稳定器作用微弱甚至具有反作用，相机抉择政策又多集中于基础设施等固定资产投资。这反映出中国财政体制安排中，反衰退方面的缺陷仍然存在：自动稳定器规模过小，相机抉择财政工具单一。这方面的改革应是以后财政改革的重中之重。

七、参考文献

- 【1】郑新业,张莉.1998 年中国反衰退措施效果研究[J].经济理论与经济管理,2009,(第 6 期).
- 【2】叶文辉,楼东伟.中国财政政策的有效性分析 [J].山西财经大学学报,2010,(第 5 期).
- 【3】王文甫,王雷.1990 年后中国财政政策效应阶段性分析[J].经济问题探索,2012,(第 5 期).
- 【4】罗红卫.1978 年以来中国财政政策运用效果的实证分析[J].武汉纺织大学学报,2012,(第 5 期).
- 【5】刘立峰.国债投资的波及效果与需求拉动[J].经济研究参考,2003, (3): 39.