

# 税收累退性、财政扩张与供求失衡：反思分税制改革以来财政政策

中国人民大学财政金融学院 吕冰洋

摘要：1994年分税制改革以来，我国有相当长的时间处于消费不足、供给过剩状态，经济运行的非均衡特征明显。本文在累退性税收、结构失衡、外需依赖三个假设下，研究消费和资本的增长路径，以及在经济增长和经济稳定目标下财政政策的作用方向和影响，由此说明财政政策与供求失衡之间存在循环累积因果关系：扩张性财政政策强化供求失衡局面；供求失衡反过来又迫使政府实行扩张性财政政策。这种关系反映到现实经济中，就是政府调控经济的手段存在很强的工具性约束，消除危机的政策往往成为下一次危机的诱因。

## 一、引言

总供给与总需求的平衡是保持宏观经济稳定与增长的重要前提。我国自1997年起，告别了长达十多年的需求过旺的短缺经济，进入居民消费需求不足、内部经济供给过剩的局面。社会各界普遍认识到，居民消费需求的增长是支撑经济增长乃至转变经济增长方式的重要关键，我国从1998年实行积极财政政策起，就着力采取政策扩大居民消费需求，如开征利息税、公务员加薪等措施。一直到2008年下半年经济出现不景气时，政府又采取“家电下乡”、发放“消费券”等措施来启动居民消费需求。但是长达10年政策实践，不但没有明显改善供求失衡局面，反而从统计数据看，供过于求局面越来越加重。

什么原因造成我国供求失衡局面持续得不到改善？这需要从消费需求不足和投资过旺两方面找原因，对此理论界已有大量的分析<sup>1</sup>。这些研究对揭示中国经济供求失衡具有很重要的启示意义，但是文献比较缺乏的是从财政政策角度研究供求失衡问题。在我国市场经济走到今天，财政政策日益成为干预经济的重要手段，从1994年到2008年，我国财政预算内收入占GDP的比重由11.2%上升到20.4%，财政预算内支出占GDP的比重由12.4%上升到20.8%<sup>2</sup>。长期的财政收支扩张，势必对经济的总供给和总需求结构产生巨大的冲击。

从财政收入规模扩张看，自1994年分税制改革以来，税收连续12年保持高于GDP速度增长，国民收入分配中政府收入和企业收入规模上升，居民收入所占比重下降，这必将影响总需求规模及结构。但是是否是税收增长导致国民收入分配格局从居民流向政府和企业，文献中尚未作出明晰判断，因为这涉及到复杂的税收收入分配效应研究，即税收归宿研究。目前发达国家非常重视税收归宿研究，已产生大量的税收归宿研究文献，除了不定期的研究和估计之外，美国布鲁金斯研究所(the Brookings Institution)、英国中央统计局(Central Statistical Office: CSO)定期估计并公布税收归宿的估计结果(Dilnot *et al.*, 1999)。

<sup>1</sup>如消费不足的原因，研究归结为居民收入增长缓慢、收入分配差距拉大、消费需求结构升级、大额刚性支出增加、金融市场不完善等。对投资旺盛的原因，研究归结为工业化和城市化进程影响、外部经济影响、地方政府的投资冲动、要素价格体系的扭曲等。研究文献非常丰富，这里我们不一一列举。

<sup>2</sup>而这只是财政预算口径，如果考虑我国政府存在大量非税收入情况，据吕冰洋、禹奎(2009)利用《中国统计年鉴》中“资金流量表”数据估计，我国政府收入占GDP的比重在2007年就达到30.2%，远高于财政预算口径。

但在发展中国家，由于税制结构以间接税为主、国有制的普遍存在、价格和生产数量的管制、地下经济的盛行等因素，使得税收归宿估计变得异常困难(Whalley, 1984; Shah and Whalley, 1991)。尽管没有我国税收归宿的精确估计，但是从针对我国税制结构的研究结果看（吕冰洋，禹奎，2009），是居民部门而不是企业部门承担了大部分税收负担，并且，基于居民消费调查数据的分析说明我国间接税具有较强的累退性（刘怡、聂海峰，2004）。税收的高速增长加上税制的累退性，势必对居民消费产生较强的约束，我们需要进一步研究的是，我国的税制结构是如何影响供求关系、增长路径和财政政策选择的？

从政府支出角度看，分税制改革以来财政政策扩张性更为明显。财政政策的扩张性不但表现在两次积极财政政策实施期间，也表现在经济繁荣期，据方红生、张军(2009)统计，无论在经济繁荣期还是经济衰退期，中国地方政府都有强烈的扩张倾向。理论上，扩张性财政政策能够同时扩大需求与供给。就对总需求的扩张效果而言，研究发现我国扩张性财政政策的作用有限(Cargill and Parker, 2004; Gong and Li, 2006)。就对总供给的扩张效果而言，其推动力主要体现在财政投资的扩张上，然而，近年关于财政投资的政策效果的研究结论却出现似乎矛盾的结果：一方面，定性的研究普遍认为当前政府治理结构对地方财政投资激励明显，由此导致重复建设、地方保护主义、产能过剩等问题(Young, 2000; 吕炜, 2004)；另一方面，大量实证研究显示财政投资不但没有对私人部门投资产生“排挤作用”（庄子银、邹薇，2003；马拴友，2003；陈浪南、杨子晖，2007），还对经济增长、全要素生产率、资本生产率等具有明显的促进效果（赵志耘、吕冰洋，2004；郭庆旺、贾俊雪，2006）。这是否意味着在当前阶段，一方面，财政投资确实能起到拉动经济增长作用，而另一方面，对粗放型经济增长模式形成和风险累积，它又难卸其责？正如其他轻消费重积累政策在推动经济增长的同时，也埋下了投资浪费、供给过剩的伏笔一样。如果是这样，那么我们判断财政支出效果时，通过计量方法估计它对经济增长的影响就是有局限性的，我们需要从更宽的视角来分析财政支出政策的作用和影响。

从研究方法看，近二十年研究财政政策的经济影响方法，普遍做法是在内生经济增长模型框架下，引入财政收支变量分析财政政策影响(Barro, 1990; Turnovsky and Fisher, 1995)。在这种框架下，一般是先验地设定经济系统处于稳定状态下，“经济增长率=资本增长率=消费增长率=常数”，否则，经济增长就不是稳定的。但是我国正处于边增长边转轨的高速发展时期，经济结构经常处于非均衡状态。在这种情况下，均衡分析方式有很大的局限性。我们需要结合我国财政收支政策特点，在一个非均衡系统中，研究财政政策与经济总量结构之间的关系，由此对我国财政政策进行反思。

## 二、国民收入分配格局变动与消费约束、供求失衡的形成

### （一）国民收入分配格局变动

改革开放以来，我国国民收入分配格局发生了很大变化。总的趋势是，在1994年分税制改革之前，国民收入的最终分配持续向居民部门倾斜。在分税制改革之后，国民收入的最终分配中居民部门所占比重大幅下降，而政府部门和企业部门处于上升趋势。

见图 1

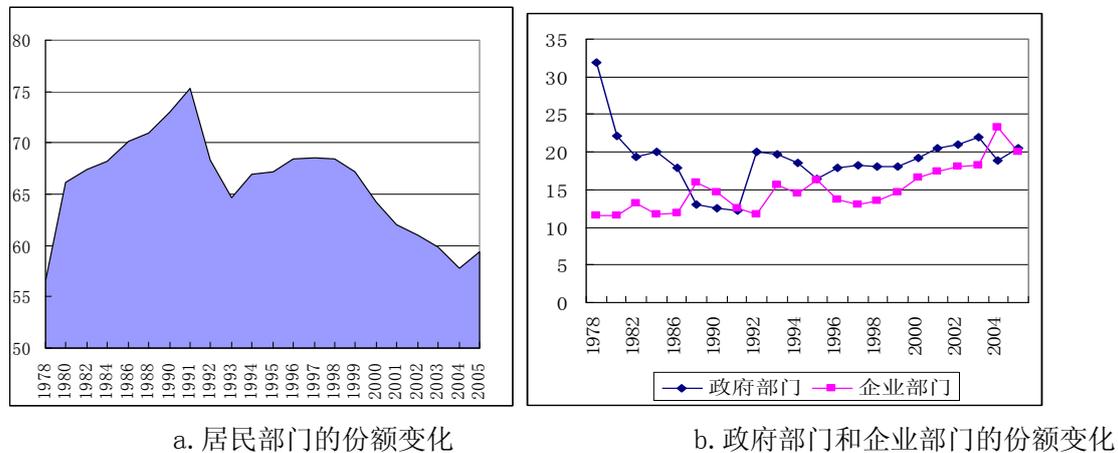


图 1 国民收入最终分配的趋势变化

(资料来源：1980~1991 年数据来自范一飞，《国民收入流程及分配格局分析》，第 270 页，中国人民大学出版社，1994 年。1992 年后数据根据历年《中国统计年鉴》中“资金流量表”的“实物交易”部分整理<sup>3</sup>。)

在我国改革开放的前十数年，经济体制改革的基本目标是破除传统的计划经济体制，建立社会主义市场经济体制。这就要求对国家与企业、国家与居民等方方面面的物质利益关系进行重大的变革和调整。在改革过程中，国家采取了一系列称之为“放权让利”的重大措施，如提高职工工资、放开农产品价格、国有企业利改税等，增加企业和居民的收入，从而使计划经济时代多年不变的国民收入分配格局发生重大变化，总的趋势是增加居民和企业部门的分配比重，降低政府部门分配比重。这种趋势在 1994 年分税制改革后开始逆转。由于政策时滞的作用，从 1995 年起逐渐显现出分税制改革的影响。图 1 显示：从 1978 年到 1995 年，政府部门所占比重从 31.9% 下降到 16.5%，企业部门所占比重由 11.6% 上升到 16.2%，居民部门所占比重由 56.5% 上升到 67.2%；而从 1996~2005 年，政府部门所占比重从 17.9% 上升到 20.5%，企业部门所占比重由 13.7% 上升到 20.0%，居民部门所占比重由 68.4% 下降到 59.4%。因此，1994 年分税制改革可称得上国民收入分配格局变动的一个政策拐点。

在居民部门分配比重下滑同时，居民内部的收入分配差距也逐渐恶化，衡量居民收入不平等通常用基尼系数。关于基尼系数，官方没有统一的数字公布，不过近十年来大家普遍感受到收入分配差距在拉大。居民收入不平等也体现在城乡间和行业间收入差距拉大上。城乡居民收入比（城镇居民家庭人均可支配收入/农村居民家庭人均纯收入）可反映城乡差距的基本情况，该比值从 1995 年的 2.71 倍扩大到 2007 年的 3.33 倍，有学者认为，如果考虑到实际购买力和享受政府提供的公共服务水平的不同，城乡居民收入比应该是 5:1 甚至 6:1（安体富、任强，2007）。行业之间收入差距也在拉大，以人均工资计算，1995 年，收入最高的航空运输业是收入最低的农业的 3.87 倍；而到 2007 年，收入最高的金融业是收入最低

<sup>3</sup> 1991 年前的“资金流量表”统计局暂未公布，1991 前数据很可能估计误差较大。1995~2008 年《中国统计年鉴》公布三年前的“资金流量表”，因此图 1 中数据只到 2005 年为止。

的农业的 4.44 倍。

## （二）消费约束的形成与财政角色

居民部门消费需求取决于居民的可支配收入水平和边际消费倾向。居民部门占 GDP 比重下降会使得居民部门可支配收入水平增长速度低于 GDP，引起相对可支配收入水平下降；而又由于收入分配不平等扩大，导致居民平均边际消费倾向的下降。我们用居民消费支出增加值除以“资金流量表”中住户部门可支配收入的增加值来表示平均边际消费倾向，发现该值从 1995 的 0.82 大幅下降到 2005 年的 0.43。居民的相对可支配收入水平和边际消费倾向同时下降，势必对居民消费产生很强的消费约束。数据显示，居民部门消费支出占 GDP 的比重从 1995 年的 44.9% 下降到 2007 年的 35.4%，下降幅度很大。

那么，消费约束产生的原因是什么呢？或者说，是什么机制使得国民收入分配由居民流向政府和企业，并且使得居民部门收入分配差距拉大呢？理论界重点对后者进行了不同解释，如将收入差距扩大原因归为“重工轻农”、“重城轻乡”的发展战略（李实、赵人伟，2006）；腐败的蔓延和垄断（吴敬琏，2006）；政府再分配调节不力，非营利组织在收入分配中的作用未得到应用发挥（安体富、任强，2007）等。这些解释从不同角度说明了收入分配差距拉大的原因，但是一个不足之处是，这些研究很少涉及财政收支手段在其中所起的作用。下面我们从财政收支角度分析导致居民消费约束形成的原因。

第一，间接税为主体的税制结构使得税收高速增长部分转嫁到居民部门，导致居民部门消费能力下降。自 1994 年底分税制改革以来，中国税收收入呈现长达十多年的高速增长的趋势，1995~2008 年每年平均税收增长弹性（税收增长率/GDP 增长率）高达 1.47。我国税制结构以间接税为主体，以企业所得税和个人所得税为代表的直接税占税收比重在 2007 年仅为 26.9%。在这种税制设计下，表面上看，我国 85% 左右税收由企业交纳。但是企业交纳的税款中，仅 12.7% 是不能转嫁的直接税，87.3% 是可以转嫁的间接税<sup>4</sup>。这样，虽然企业交纳的税款较多，但是企业部门却可以通过税负转嫁的形式将税负转嫁给居民部门。

这种税负转嫁主要通过增值税和营业税这两大主体税种实现，我国增值税和营业税涵盖大多数商品和劳务，商品经过多次加工环节后，最终商品和劳务大多数与居民部门生活需要相关，需求弹性较低，根据税负转嫁理论，在需求弹性较低时，需求方会承担大部分税负。另一方面，1998 年后住房市场化改革掀起一次又一次的居民置产浪潮，在这过程中，与此相关联的间接税如针对建筑材料征收的增值税、针对建筑业税目和销售不动产税目征收的营业税，大部分由居民承担最终税负。

第二，间接税的累退性恶化居民内部收入分配局面，使得平均边际消费倾向下降。由于以增值税和营业税为代表的间接税覆盖生活中大多数商品和劳务，该税种又普遍实行比例税率，这势必导致这些税种具有累退性，即低收入阶层交纳的税收占收入的比重高于高收入阶层。据刘怡、聂海峰利用住户调查资料分析，低收入家庭收入中负担增值税和消费税的比例约是高收入家庭的 2 倍，累退性的税收恶化了居民收入分配状况，后果之一便是平均边际消费倾向下降（2004）。

第三，转轨期一系列制度变革增加了居民消费的谨慎性预期，也降低了居民平均边际消费倾向。长期以来，我国城镇居民所接受是就业、福利和保障三位一体的就业体制，在全民单位工作的职工享受养老、医疗和住房等各种保障和福利，毋须为未来准备大额储蓄，居民平均边际消费倾向可保持在较高水平。1998 年后一系列改革把城镇居民原来由国家包下来

<sup>4</sup> 根据《中国统计年鉴（2007 年）》中“资金流量表”部分计算。

的失业、住房、养老、医疗等支出改由个人和企业共同承担。一系列的改革大大增加了居民的支出负担,迫使居民为未来消费进行自我储蓄,如1993年城乡居民储蓄为15203.5万元,2007年高达172534.2万元,增长10.3倍。居民消费的谨慎性预期增强导致平均边际消费倾向整体下降。

消费约束的形成导致居民部门消费不足,而与此同时,国民收入分配格局向政府和企业倾斜,又可使政府和企业有更多的资金用于投资。消费和投资的反向运动结果,就是内部市场供求严重失衡:内需不足,供给过剩。由于供给主要通过增加资本投入实现,需求主要体现为居民消费需求,因而我们可以用居民消费支出和资本存量的比、居民消费支出与全社会固定资产投资(代表资本流量)的比表示供求状态。图2显示,1997年后,居民消费支出与资本存量或流量的比均处于迅速下降状态。在供求失衡的情况下,经济仍保持平均9.5%的增长速度,其原因一是一些投资(如重工业投资和基础设施投资)本身具有自我循环的特点,另一方面是外部需求可以起到弥补内需不足的作用。但是,尽管在短期内依赖投资和出口能拉动经济增长,姑且不论两者可能产生投资效率低与面临外部风险问题,长期供求失衡状态必将限制经济增长的质量和潜力。

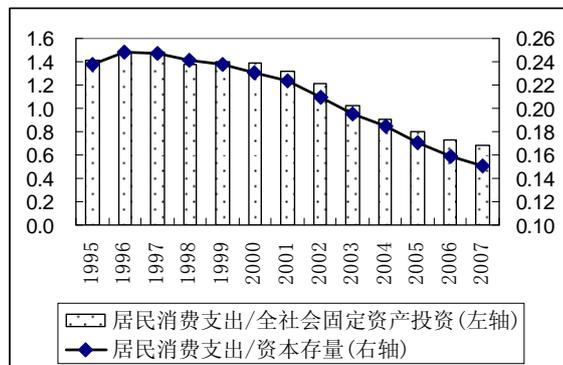


图2 内部经济消费与资本的关系

### 三、非均衡系统中的增长路径

#### (一) 基本假设

本节我们在一个消费约束、供求失衡的经济中,研究财政政策对消费和资本积累路径的影响。根据前文分析结果,并根据我国经济运行中表现出的特点,我们在模型中引入三个不同于传统增长研究的假设。

假设1(供求失衡假设):消费增长率与资本增长率不一致,市场持续处于供求失衡状态。

假设2(累退性税收假设):商品税具有累退性,商品税率提高导致人均消费下降。

假设3(外需依赖假设):消费约束的存在导致内部市场商品未出清,未出清的商品通过出口销售他国,即通过外需来弥补内需的不足。

需要解释的是,假设1和假设3表面上有点类似,但是实质不同。因为在发展中阶段,大量的基础设施建设或重工业化需求,投资往往具有自我循环的特点,投资增长率高于消费增长率可能是正常现象,未必出现市场未出清情况。

在传统经济增长模型中分析中,普遍假定“经济增长率=消费增长率=资本积累增长率”,假设1改变了这个假定。假设2也改变了传统假设。在引入政府收支变量的增长文献

中，直接税和间接税税率一般设定为比例税，并且税率在一段时间内保持不变，因此假定人均消费  $c$  与税率无关。假设 2 体现了两点思想：商品税具有累退性；商品税税率是可变的。我们之所以提出假设 2，一是因为发展中国家税制结构以间接税为主，并且对一般商品和服务实行普遍征收原则，一般商品和服务的需求弹性较小，税收容易转嫁，税收累退性较强；二是因为在发展中国家，税收征管效率较低，实际税率与名义税率差异较大。典型例子如据国家税务总局的报告，增值税征收率从 1994 年的 57.5% 上升到 2004 年的 85.7%（许善达，2004），说明在此期间，名义税率虽然没有改变，但是实际税率却在不断提高。

## （二）模型结构

假定经济是由连续同质的具有无限寿命的家庭构成，每个家庭只有一个个体，家庭的效用是建立在自身消费基础上，一个代表性行为者的效用函数为<sup>5</sup>：

$$\max \int_0^{\infty} u[c(\tau_c)] e^{-\rho t} dt \quad (1)$$

其中， $u[c(\tau_c)] = \frac{c(\tau_c)^{1-\theta} - 1}{1-\theta}$ ，根据假设 2，人均消费  $c$  是商品税税率  $\tau_c$  的减函数，有  $c'(\tau_c) < 0$ ，并且  $|c'(\tau_c)|$  值越大，说明间接税的累退性越强。 $\theta$  为相对风险回避系数， $\rho$  是贴现率。

政府生产性支出具有正的外部性，从而影响厂商的生产函数，根据 Barro (1990) 的经典假设，我们设定厂商的生产函数为：

$$y = f(k, g_p) = Ak^\alpha g_p^{1-\alpha} \quad (2)$$

$y$  和  $k$  分别表示厂商人均产出和人均资本， $g_p$  表示人均政府生产性支出，它主要体现为内生于经济，且为私人部门生产提供公共服务或解决市场拥挤的那部分政府支出。

在竞争性均衡中，厂商的利润为零，资本的边际报酬等于市场利率  $r$ ，有：

$$rk = \alpha y \quad (3)$$

政府收入来自间接税和直接税，并且实行平衡预算。为简化分析，间接税和直接税以商品税和所得税为代表，并且所得税只考虑对资本所得征税，不考虑对劳动所得征税。所得税和商品税税率分别为  $\tau_k$  和  $\tau_c$ 。财政支出  $g$  中用于政府生产性支出的比率为  $\phi$ ，即有

$$g = \tau_c c(\tau_c) + \tau_k rk \quad (4)$$

$$g_p = \phi g \quad (5)$$

市场均衡条件为：

$$\dot{k} = y - c(\tau_c) - g - d \quad (6)$$

上式中， $d > 0$  体现假设 3，表示由于消费约束的存在，内部市场未能出清。该值越大，

<sup>5</sup> 为使本文研究问题更集中，在模型结构中不引入闲暇、政府支出对家庭效用的影响。

未出清的消费品越多，说明内部市场消费约束越强。

### (三) 增长路径

我们通过构造汉密尔顿函数来求解最优化问题：

$$H = \frac{c(\tau_c)^{1-\theta} - 1}{1-\theta} + \lambda [f(k, g_p) - c(\tau_c) - g - d]$$

( 7 )

其中  $\lambda$  表示资本的影子价格。把 (2)、(4)、(5) 式代入 (7) 式，我们可以得到一阶条件：

$$\frac{\partial H}{\partial c} = 0$$

( 8 )

$$\dot{\lambda} = \rho\lambda - \frac{\partial H}{\partial k}$$

( 9 )

TVC 条件为

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \lambda k e^{-\rho t} = 0$$

于是消费和资本的增长方程分别为：

$$\frac{\dot{c}}{c} = \frac{1}{\theta} \left\{ \alpha A k^{\alpha-1} [\phi \tau_c c + \phi \tau_k r k]^{1-\alpha} + (1-\alpha) A k^{\alpha} [\phi \tau_c c + \phi \tau_k r k]^{-\alpha} \phi \tau_k r - \rho - \tau_k r \right\}$$

( 1 0 )

$$\dot{k} = A k^{\alpha} (\phi \tau_c c + \phi \tau_k r k)^{1-\alpha} - (\tau_c c + \tau_k r k) - c - d$$

( 1 1 )

如果经济处于稳定增长路径，那么  $k$  和  $c$  的增长率保持一致，这是传统增长分析模型的一个基本假定。现在假定经济处于供求失衡状态，消费增长率与资本增长率不一致，那么消费与资本的比就是不稳定的，我们用  $v = c/k$  表示供求失衡程度。该值越小，说明市场供求失衡程度越重<sup>6</sup>。可以看出消费增长率和投资增长率分别是  $\tau_c$ 、 $\phi$ 、 $v$ 、 $\omega$  的函数，有：

$$\frac{\dot{c}}{c} = F(\tau_c, \phi, v)$$

( 1 2 )

$$\frac{\dot{k}}{k} = P(\tau_c, \phi, v, d)$$

( 1 3 )

### (四) 数值模拟

#### 1. 参数校准

(12)、(13) 式显示居民消费和资本积累的增长路径，我们采取数值模拟方法观察各参数变动对增长路径的影响。为使得数值模拟更符合我国经济实际，除基准参数外，其他参数

<sup>6</sup> 假定经济中存在一个最优的  $v$  值，那么该值过大或过小都表示供求失衡，考虑我国经济发展实际，我们主要分析供过于求状况。实际上，**换种说法， $v$  值即是我国过去强调的消费与积累之间的比例。**

尽量采用国内较高水平的研究成果。

各参数设定为：我国 2006 年资本税前回报率为 7.6%（课题组，2006），因此设  $r=0.076$ ；资本有效税负  $\tau_k$  取 0.215（刘溶沧、马拴友，2002）；在对我国生产率研究中，不同研究者设定的资本产出弹性  $\alpha$  也不同，一般认为处在 0.4~0.6 之间，赵志耘等（2006）对要素产出弹性进行专门估算，结论是我国资本产出弹性约为 0.56 左右，因此设  $\alpha=0.56$ ；参数 A 中包括了全要素生产率的内容，它是一个变动的值，我们根据 1996~2007 年 GDP、资本和劳动投入数据，利用科布一道格拉斯生产函数对 A 进行估计，得出其平均值为 2.45；其他基准参数值引自 Turnovsky（2000）的研究，设  $\rho=0.04$ ， $\theta=2$ 。

商品税税率  $\tau_c$  和政府生产性支出比率  $\phi$  是外生变量，我们需要根据经济实际限定其变动范围：我国 2000~2007 年间接税与最终消费支出的比约为 0.26<sup>7</sup>，围绕该标准，我们取  $\tau_c$  的变动范围为 [0.15, 0.30]；理论界对政府生产性支出的覆盖范围存有较大争议，为此我们让  $\phi$  值变动范围为 [0.1, 0.5]，基本覆盖各种口径的政府生产性支出比率范围。对  $r$  值的设定，图 2 显示，我国改革开放以来该值变动范围为 0.1~0.3，我们对  $r$  值分别取 0.1、0.2、0.3 进行比较分析。

需说明的是，尽管  $\tau_c$  和  $\phi$  是政府同时可采取的两个外生变量，可以用三维空间作图方法分析它们的影响，但是三维作图效果不直观，为此本文用二维图象分析。在分析  $\tau_c$  变动影响时，固定  $\phi$  的取值是 0.33（Turnovsky，2000）；在分析  $\phi$  变动影响时，如上文分析，固定  $\tau_c$  的取值为 0.26。通过数值模拟，重在发现居民消费和资本积累增长路径的特征，而非给出一个精确的测量结果，参数设定偏差基本不会影响定性判断。

## 2. 消费增长路径

图 3 模拟消费增长路径，纵轴表示消费增长率。图 3 显示， $r$  越小，居民消费增长率越低，这是显然的， $r$  值小意味着国民财富主要用于资本积累，消费增长率自然低。图 3 还显示，商品税税率与消费增长率正相关，我们观察(10)式，在平衡预算约束下，政府生产性支出规模受税收规模的规模影响，当商品税税率提高时，由于政府生产性支出具有外部性，规模扩大会提高私人资本的边际生产率，从而提高经济产出，由此推动消费增长，即产生财富效应。另一方面，图 3 中，因为  $c'(\tau_c) < 0$ ，因而商品税率变动会影响到  $r$  值，即不同的商品税率对应的  $r$  值不同，税率越高，供求失衡程度也越高，这又会导致消费下降，即产生替代效应。综合这两种因素分析，商品税率变动对消费增长率的影响是不确定的。

<sup>7</sup> 增值税是我国第一大主体税种，1995~2008 年实行基本税率为 17% 的生产型增值税，涵盖大部分商品。有研究者指出，如果把我国生产型增值税换算成消费型增值税，则税率超过 23%（孙玉栋，2006）。我国在开征增值税的同时，也开征具有周转税性质的营业税，营业税是第二大主体税种（大多数年份超过企业所得税规模），营业税与增值税之间，营业税税目之间都存在重复征税机制。因此，综合分析生产型增值税和重复征税机制，设定我国商品税税率为 0.26 还是较接近现实的。

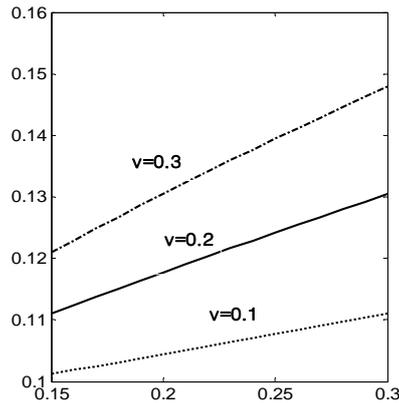


图3  $\tau_c$ 变动对消费增长的影响

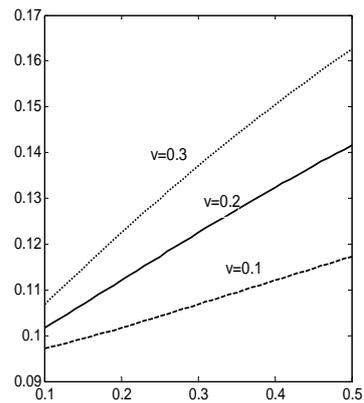


图4  $\phi$ 变动对消费增长的影响

图4显示政府生产性支出比率提高会提高消费增长率。原因是政府生产性支出比率提高会增加私人部门产出，由此导致居民消费增长。当然，图4中政府生产性支出比率提高以压缩政府非生产性支出为前提，不能采取增税政策。

### 3. 资本积累路径

图5和图6分析了 $\tau_c$ 变动对资本积累的影响。从中看出，商品税税率提高会提高资本积累增长率，原因是 $\tau_c$ 提高使得政府筹集更多的资金用政府生产性支出（规模扩张），导致私人产出扩张，进而导致资本积累速度加快。

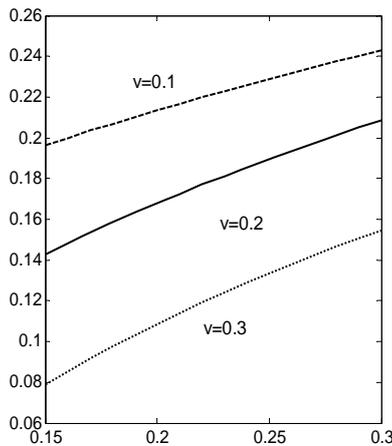


图5  $\tau_c$ 变动对资本积累的影响(A=2.45)

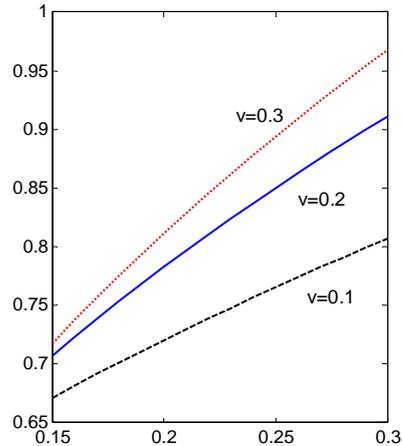


图6  $\tau_c$ 变动对资本积累的影响

(A=6)

有意思的是，A值不同影响了供求失衡程度对资本积累的影响。在图5中，当A=2.45时，供求越失衡，资本积累增长率越高；在图6中，当A=6时<sup>8</sup>，供求越失衡，资本积累增长率越低。这里面蕴含着丰富的经济含义：当生产率水平较低时，政府采取轻消费重积累政策可以推动资本积累速度加快；当生产率水平提高到一定程度时，轻消费重积累的政策反而抑制资本积累速度。这点为世界范围内许多发展中国家发展历程所证实，经济发展初始阶段，政府可以通过强制储蓄措施迫使资本迅速积累，但是当经济发展到一定阶段，没有需求支撑的资本积累是缺乏后劲的，这时需要调整供求结构才能提高资本积累速度。

<sup>8</sup> 之所以取 A=6，是为了让图8与图7比较更清晰，具体取值不影响定性判断。

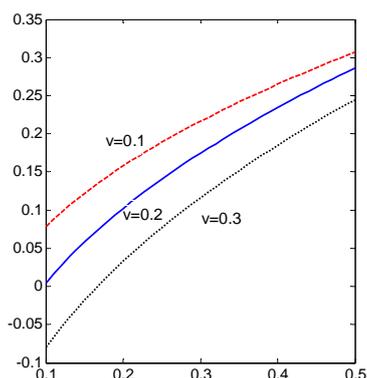


图 7  $\phi$  变动对资本积累的影响 ( $A=2.45, d=0$ )

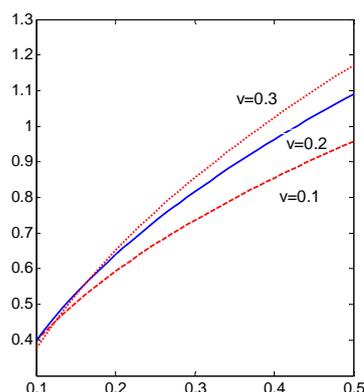


图 8  $\phi$  变动对资本积累的影响 ( $A=6, d=0$ )

图 7 和图 8 分析了  $\phi$  变动对资本积累的影响。 $\phi$  值越大，资本积累速度越高。原因是  $\phi$  值提高会增加私人部门产出，由此导致资本积累速度加快。同理， $\phi$  提高以压缩政府非生产性支出为前提，不能采取增税政策。图 7 和图 8 说明 A 值提高使得供求失衡程度对资本积累的影响发生逆转，理由仍同对图 5、6 的分析。

综合分析，有如下结论：(1) 在政府收支规模不变的前提下，政府生产性支出比率提高会提高消费增长率和资本积累增长率；(2) 消费与资本积累比值  $v$  越小，居民消费增长率越低；(3) 商品税税率提高会提高资本积累增长率；(4) 当生产率水平较低时，政府采取轻消费重积累政策可以推动资本积累速度加快，而当生产率水平提高到一定程度时，轻消费重积累的政策反而抑制资本积累速度。

## 四、财政政策的作用方向 and 影响

### (一) 财政政策目标

按财政学家马斯格雷夫 (Musgrave, 1959) 的界定，财政职能主要有资源配置职能、收入分配职能、促进经济稳定和发展职能三种，本文中我们集中分析第三个职能。在财政的第三个职能中，财政政策目标实际上分为两大类，一是经济稳定，二是经济增长，这两个目标的政策含义不同。如果用数学语言表示，那么体现在 (12) 和 (13) 式中，财政促进经济增长表现为如何选择财政工具使得消费和资本增长率最大，所用的分析工具是求微分最值；财政促进经济稳定表现为在消费和资本增长率稳定前提下（即为常数），分析财政政策与各变量之间关系，所用的分析工具是隐函数定理。又根据假设 1，消费增长率和资本增长率不一致，这样政府实际上有四个政策目标：

- $A_1$  (增长目标 1)：消费增长率最大化；
- $A_2$  (增长目标 2)：资本增长率最大化；
- $A_3$  (稳定目标 3)：消费增长率稳定；
- $A_4$  (稳定目标 4)：资本增长率稳定。

政府利用收支政策实现四个目标，收入政策体现税率变动上，而支出政策体现在政府生产性支出比率变动上。由于本文主要分析存在累退税率和消费约束下财政政策的作用和影响，因此对税率的分析集中研究商品税税率  $\tau_c$  的变动，不分析所得税税率  $\tau_k$  的作用。

### (二) 财政政策的作用方向 and 影响

1. A<sub>1</sub> 目标：消费增长率最大化

如果政府为实现消费增长最大化目标，政府选择商品税税率  $\tau_c$  使得  $\frac{\partial F}{\partial \tau_c} = 0$ ，且

$$\frac{\partial F^2}{\partial^2 \tau_c} \leq 0, \text{ 由此可求得:}$$

$$\tau_c = -\frac{v}{v'}$$

$$( \qquad \qquad \qquad 1 \qquad \qquad \qquad 4 \qquad \qquad \qquad )$$

$\tau_c$  与  $v$  成正比，与  $v'$  的绝对值成反比。其政策含义是：在刺激消费增长的目标下，商品税的累退性越强，市场越失衡，商品税率要越低。其原因是商品税具有累退性，税率提高对消费有抑制作用，税率降低有助于削弱商品税的累退性和改善市场失衡。

政府还可以选择  $\phi$  实现消费增长最大化目标，由于  $0 \leq \phi \leq 1$ ，而  $F(\tau_c, \phi, v)$  是  $\phi$  的增函数，因此有：

$$\phi = 1$$

$$( \qquad \qquad \qquad 1 \qquad \qquad \qquad 5 \qquad \qquad \qquad )$$

$\phi = 1$  是种极端的情形，其政策含义是说为刺激消费增长，支出结构中生产性支出比率越高越好。其原因是因为政府生产性支出具有外部性，它的增长会带动产出增长，从而私人部门消费会扩大。由此得到命题 1：

命题 1：政府为拉动消费增长，要提高政府生产性支出比率；供求关系越失衡，商品税的累退性越强，商品税税率要越低，

2. A<sub>2</sub> 目标：资本增长率最大化

在 A<sub>2</sub> 目标下，政府选择  $\phi$  和  $\tau_c$  使得  $P(\tau_c, \phi, v, d)$  最大化，求  $\frac{\partial P}{\partial \phi} = 0$  且  $\frac{\partial P^2}{\partial^2 \phi} \leq 0$ ，有：

$$\phi = 1$$

$$( \qquad \qquad \qquad 1 \qquad \qquad \qquad 6 \qquad \qquad \qquad )$$

上式的含义是说为刺激投资增长，政府生产性支出比率越高越好，其原因仍在于政府生产性支出对私人生产的外部性。求  $\frac{\partial P}{\partial \tau_c} = 0$  得：

$$A\phi^{1-\alpha}(1-\alpha)(\tau_c v + \tau_k r)^{-\alpha}(v + \tau_c v') - (v + \tau_c v' + \omega v) = 0$$

$$( \qquad \qquad \qquad 1 \qquad \qquad \qquad 7 \qquad \qquad \qquad )$$

通过上式求得  $\tau_c$ ，该值与各参数大小有关，得不出显示解。不过，图 5 和图 6 显示，在可接受的参数值变动范围内，商品税税率提高会提高投资增长率。由此得到命题 2。

命题 2：政府为拉动私人投资增长，要提高商品税税率和政府生产性支出比率。

3. A<sub>3</sub> 目标：消费增长率稳定

对 (12) 式利用隐函数定理，可得：

$$\frac{\partial v}{\partial \tau_c} < 0 \qquad \qquad \qquad , \qquad \qquad \qquad \frac{\partial v}{\partial \phi} < 0$$

(18)

即提高商品税税率和政府生产性支出比率会强化市场结构失衡局面。因为提高商品税税率会抑制私人消费，而提高政府支出结构中用于投资的比率会强化对私人部门投资的激励，从而强化市场结构失衡。由此得到命题 3。

命题 3：商品税率和政府生产性支出比率的提高会加重供求失衡程度。

4.  $A_4$  目标：资本增长率稳定

要实现  $A_4$  目标，就要求 (13) 式保持不变。我们分别求  $P(\tau_c, \phi, v)$  对  $d$  和  $\phi$  的导数，有

$$\frac{\partial P}{\partial d} < 0, \frac{\partial P}{\partial \phi} > 0。利用隐函数定理，可得：$$

$$\frac{\partial d}{\partial \phi} > 0$$

(19)

(19) 式说明外需依赖与政府生产性支出比率存在正相关关系：一方面，政府生产性支出比率提高增加了对外需依赖程度，这是因为政府生产性支出比率提高，扩大了私人部门生产能力，经济总供给增加，需要借助于外需来消化掉产品供过于求部分；另一方面，出口的扩大导致政府生产性支出比率提高，这是因为出口扩大导致私人部门投资增长，由此需要政府生产性支出增加。

分别求  $P(\tau_c, \phi, v)$  对  $\tau_c$  和  $v$  的导数，有：

$$\frac{\partial P}{\partial \tau_c} = A(1-\alpha)\phi^{1-\alpha}(\tau_c v + \tau_k r)^{-\alpha} v - v$$

(20)

$$\frac{\partial P}{\partial v} = A(1-\alpha)\phi^{1-\alpha}(\tau_c v + \tau_k r)^{-\alpha} \tau_c - \tau_c - 1$$

(21)

$\frac{\partial P}{\partial v}$  和  $\frac{\partial P}{\partial \tau_c}$  符号的正负与各参数的值大小有关，需要借助数值模拟估计符号方向。

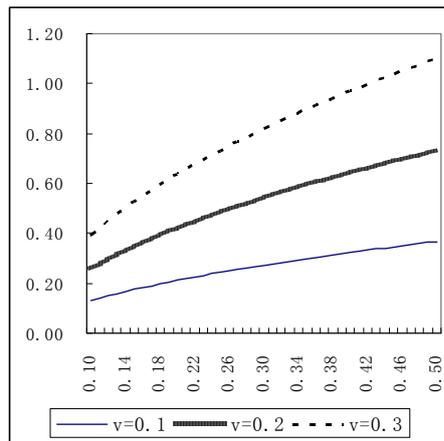


图 9  $P$  对  $\tau_c$  的偏导值变动

图 9 纵轴显示了  $P$  对  $\tau_c$  的偏导值变动，横轴表示政府生产性支出比率。从图中看出，不管供求失衡多严重 ( $v=0.1$ )，政府生产性支出比率多低 ( $\phi=0.1$ )， $P$  对  $\tau_c$  的偏导值始

终大于 0。因此我们可以认为，在正常情况下， $\frac{\partial P}{\partial \tau_c} > 0$ ，于是有：

$$\frac{\partial d}{\partial \tau_c} > 0 \tag{22}$$

上式意味着商品税税率提高，导致外需依赖程度加重。道理也是很显然的：商品税税率提高强化了消费约束，供需缺口进一步扩大，过剩的生产能力只能依赖外需释放。

图 10 和图 11 纵轴模拟  $P$  对  $v$  的偏导值，横轴表示政府生产性支出比率。图中显示， $A$ 、 $v$  和  $\phi$  值都可能使  $\partial P / \partial v$  的符号方向发生逆转， $\partial P / \partial v$  的符号与各参数选取有关，说明  $\partial v / \partial \phi$  和  $\partial v / \partial \tau_c$  符号方向是不确定的。

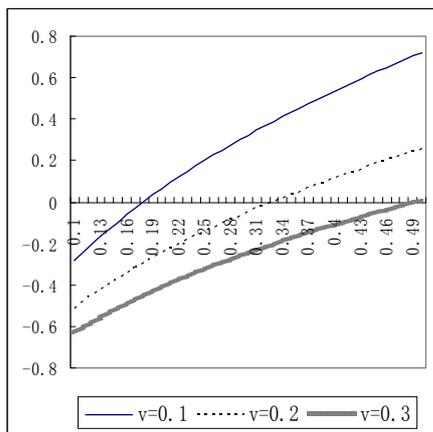


图 10  $P$  对  $v$  的偏导值变动 ( $A=2.45$ )

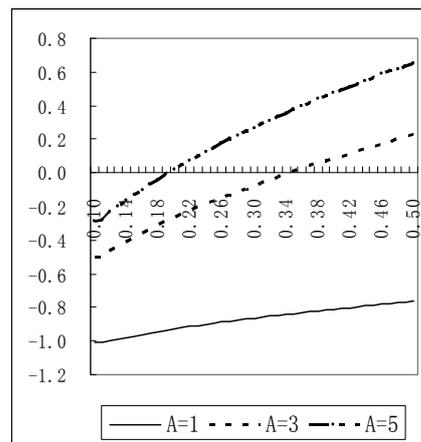


图 11  $P$  对  $v$  的偏导值变动

( $v=0.2$ )

总结这部分分析，我们得出命题 4。

命题 4：在投资增长稳定的目标下，商品税税率和政府生产性支出比率提高强化了对外需的依赖程度。

### （三）供求失衡与财政政策的循环累积因果关系

命题 1~4 从理论上归纳了不同政策目标下财政政策选择，那么现实中财政政策该如何选择呢？结合我国经济周期变化和商品税特点，我们利用命题 1~4 总结财政政策的选择，使其现实意义更为明显：

第一，在经济不景气时期，财政政策目标是拉动经济增长。这时经济不景气一般伴随外部需求萎缩且内部需求信心不足，供求失衡情况变得严重，政府为推动经济增长，需要提高政府生产性支出比率（命题 1+命题 2）。只有在政府目标设定为拉动消费增长情况下，才需要降低商品税税率（命题 1），但是从世界范围的政策实践看，由于商品税税率是稳定的比例税率、税负转嫁方向不清晰、商品价格主要受供求关系影响等因素，很少国家采用降低商品税税率来应对经济危机的政策。

因此，在经济不景气时期，克服经济危机的不良影响更为紧迫，政府的优选目标是提高政府生产性支出比率来启动私人部门投资。但是提高政府生产性支出比率并不是无代价的，形格势禁，此时政府很可能采取增加商品税政策，原因在于：一般而言，政府非生产性支出（如行政管理支出、利息支出等）具有刚性特点，很难压缩其支出规模，政府如果通过发债解决不了资金问题，就必须通过增税来为政府生产性支出筹资；所得税受经济周期影响

比较明显，经济不景气导致所得税来源减少速度很快，为此政府需要采取增加商品税政策来满足财政需要<sup>9</sup>。

第二，在经济稳定增长时期，为克服市场供求失衡和降低外需依赖，政府需要降低商品税率和政府生产性支出比率（命题3+命题4）。但是这一时期外部需求的高涨，弥补了内部经济结构失衡情况，政府调整消费与资本积累的意愿往往不强。反而随着外需扩张，私人部门投资增长，政府生产性支出比率也提高（公式(19)和生产函数(2)），最终又强化了市场供求失衡和外需依赖局面。由于前文所提的商品税对消费需求影响效果不彰的原因，政府降低商品税税率的迫切性也不强<sup>10</sup>。

因此，不论是在经济不景气时期和稳定增长期，供求失衡都容易导致政府生产性支出扩张。而为了维持政府生产性支出增长的需要，在商品税税收征管空间较大的前提下，政府不但不会通过减税政策来削弱供求失衡局面，反而会通过税收计划安排，实行增税政策，这进一步强化了供求失衡局面，经济对外需的依赖程度加深，于是形成扩张性财政政策与供求失衡的循环累积因果关系，其政策循环关系为“税收增长、累退性税收——消费约束——供求失衡——政府生产性支出增长——增加商品税”。下面我们结合中国经济运行实际进行分析。

## 五、现实分析之一：财政调控经济手段的工具性约束

利用财政政策调控经济手段可主要归为控制财政收入与支出两部分，在面临通货紧缩时，政府的调控手段是采取增加支出和减税的措施；在经济过热时，政府的调控手段是采取减少政府支出和增税的措施。但是由于消费约束的存在，那种试图通过税收增减来控制财政乘数，从而影响有效需求的政策效果就打了很大折扣，财政支出的政策效果也比较单一，财政调控经济手段存在很大局限性。下面我们以经济不景气时财政政策的局限性来说明这点。

首先，财政通过税收规模调整来控制财政乘数的余地很小。当经济不景气时，一方面，政府需要增加税收来满足扩大政府生产性支出需要，另一方面，为启动内需又需要实行一定的减税政策，这导致政策的两难选择。如在2008年随着经济危机到来，下半年我国税收开始出现负增长局面。政府出台了一系列减税政策，包括增值税转型、契税减免、利息税停征等措施，但是在各地方政府的税收计划安排中，却是通过税收计划安排，普遍强调税收要“保增长”，税收计划确定的增长率大多定在10%以上。

其次，即使实行减税政策，也难以启动居民消费需求。要通过减税来扩大居民消费需求，其途径有两种，一是通过降低个人所得税这样的直接税来扩大居民可支配收入，二是通过降低商品税来降低物价，由于我国税制特点，很难实行这两种减税政策。就第一种形式而言，我国个人所得税仅占整个税收的比重6.4%左右，政策作用空间有限；并且个人所得税主要是充当调节收入分配的工具，不适合对税级高的纳税人减税。就第二种形式而言，一者我国增值税和营业税都实行比例税率，这两大税种是政府收入的重要保障，税率基本不会调低；二者我国2009年增值税已由生产型转为消费型，即将固定资产投资的进项税纳入增值税抵扣范围，起到降低实际税率的效果，但是它影响的主要是投资需求而非消费需求。除此之外，减税能够拉动消费需求的前提是消费者有消费意愿，而增强消费意愿需要以养老、医

<sup>9</sup>增加商品税不一定通过增加商品税税率实现，在税收征管空间较大的情况下，税务部门可以通过清欠、堵漏、挖潜等措施促使商品税增收。早有学者指出，我国1994年税制设计是“宽打窄用”的设计，即在税制设计时就留下大量的税收征管空间，就是之后十多年加强税收征管能够不断促使税收增长的根本原因(高培勇，2006)。

<sup>10</sup>典型例子是在2005~2007年经济平稳增长期，税收大幅增长，普遍认为此时是增值税转型的最好时机，但是由于各种原因，全面转型方案最终搁置。

疗、教育等为代表的一系列社会保障措施跟进，这是一个庞大的系统性工程，短期内很难取得明显效果。

最后，政府投资对经济的直接作用效果大于间接作用效果。由于减税政策难以奏效，在经济不景气时，政府为了拉动经济增长，就不得不过多地依赖政府生产性支出扩张政策。在扩大各项政府支出中，最易见效的是扩大政府投资。政府投资增加对经济增长的作用有供给效应和需求效应两个方向。供给效应是通过政府投资带动各种生产要素投入，它主要体现政府投资对经济的直接作用效果。需求效应有三种，一是乘数效应，这是传统凯恩斯主义所强调的面对经济危机政策，其政策传导途径是“政府投资增加→政府采购→居民收入增加→消费需求增加→投资需求增加→经济增长”；二是关联需求效应，其政策传导途径是政府投资产生对民间部门投资的关联需求，从而带动民间部门投资需求扩张，也是体现政府投资对经济增长的直接作用效果；三是排挤效应，由于政府投资导致市场资金紧张和利率提高，从而对民间部门投资产生抑制作用。在这几种效应中，乘数效应传递链条较长，并且在居民边际消费倾向下降的背景下，很难起到扩大消费需求的政策效果，因此政府投资拉动经济的作用就主要体现在其直接作用效果上（吕炜，2004），

我们以1998~2003年的积极财政政策实施期间为例说明这点。面对巨额的居民储蓄，为拉动内需，政府一度采取降低利率、开征利息税等方式来“驱虎出笼”，可是由于居民未来消费预期不稳定性增加，储蓄是居民自我保障的最重要凭借，政策在促使居民储蓄向消费转化、恢复经济自主增长方面效果有限，居民消费支出占最终消费支出的比重从1998年的76.0%下降到2003年的73.4%，而政府消费率却节节上升。国家经贸委对2002年上半年全国主要商品供求情况调查结果显示，在调查的600种主要商品中，供求基本平衡的商品82种，供过于求的商品518种，占商品总数的86.3%，没有供不应求的商品。在实行积极财政政策期间，居民消费物价指数一直在100左右徘徊。这意味着积极财政政策在启动居民消费需求方面效果并不理想，消费约束和供求失衡局面一直未得到有效改善。积极财政政策可采取的主要工具只能是增加政府投资，而为了满足政府投资扩张的需要，就需要实行增税和发行国债为支撑。如从1998年到2003年，税收由9262.8亿元增长到20017.31亿元。增支与增税政策的同时实行体现着积极财政政策的工具性约束。

财政调控经济手段的工具性约束不仅表现在经济不景气时期，也表现在经济“过热”时期。在经济过热时，一般可采取减少政府支出、增税、提高利率等财政政策和货币政策组合。但是由于居民消费需求低和消费约束的存在，政府增税政策和提高利率政策的效果仍有限，政府所能采取的最有效措施可能就是通过减少土地供应、压缩贷款和政府投资等强烈的行政手段来完成。实际上，自改革开放以来，面对几次经济过热局面，经济的自发调节能力始终难以发挥作用，政府所采取的“降温”措施主要是行政手段。<sup>11</sup>

## 六、现实分析之二：投资的体制性冲动与产能过剩风险的累积

在本文的理论模型中，说明了由于消费约束和供求失衡的存在，形成了供求失衡与扩张性财政政策之间的循环因果关系。结合我国的现实，财政政策扩张以强化投资的体制性冲

<sup>11</sup> 如1978~1983年第一次经济波动时，采取压缩投资和基建项目、冻结企业存款等措施；1984~1986年第二次经济波动时，国务院派出检查组分赴各省检查、监督压缩基建项目；1987~1990年第三次经济波动时，中央决定采取“强行着陆”的宏观调控政策；1991~1995年第四次经济波动时，中央宣布了稳定经济的“16点计划”，措施中以重新审定投资项目、加强对贷款额度控制等行政措施为主。而在2004年上半年，面对当时急剧升温的经济形势，中央陆续发布冻结土地审批、清查投资项目、提高准备金率等六项强烈宏观调控措施，条条措施指向固定资产投资。

动为主，它主要体现在地方财政投资行为上，下面我们对此进行分析。

1994年分税制改革，中央财政重新上收了收入权，但却没有相应调整地方政府支出任务，

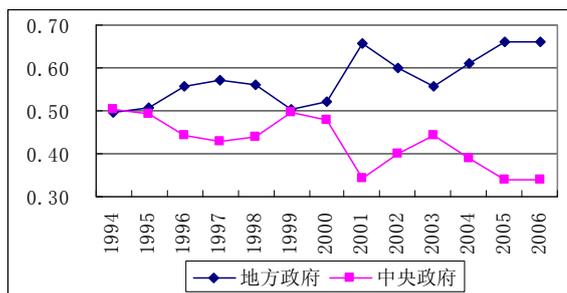


图 12 中央和地方基本建设支出比重变动

并且目前干部人事制度和政绩考核制度偏重于经济增长方面，过于关注地方领导任职期间招商引资、财政收入和 GDP 增长情况。在这种制度背景下，地方政府普遍把增加 GDP 以及税源作为头等大事，而为实现这个目标，最好的方式就是推动地方投资增长(周黎安，

2004, 2007)。图12显示，分税制改革以来，除1998~2001年中央政府为实行积

极财政政策加大基本建设支出外，其他年份显示地方财政投资所占比重远高于中央政府，并且在新世纪开始后，这种差距有逐年扩大趋势。

从我国现实经济运行看，我国 2003 年开始走出经济低谷，2003 年上半年，全社会固定资产投资同比增长 31.1%，超过了经济过热的 1994 年时的投资增长速度。其中，中央政府固定资产投资下降了 7.7%，而地方财政投资却猛增了 41.5%。全国范围的城建热、房地产热、汽车热、钢铁热的背后，都能清晰地看到地方政府的影子，地方政府是这些产业投资扩张的始作俑者。其中重要原因是由于目前，相当部分重大项目投资是按照领导机关的意图、用国家银行的贷款进行的。虽然当前商业银行改革步伐较快，发放贷款越来越慎重，逐步向自主审贷的方向发展。但是，从实际情况看，银行分支机构分散在各个地区，商业银行在当地的营业网点建设、供水供电，银行职工职称评定、家属工作、子女入托入学等问题需要地方政府帮忙出面协调，地方政府可以通过多种间接方式对当地银行分支机构产生影响，地方政府决策对银行贷款仍存有较大影响力<sup>12</sup>。

与传统计划体制下投资饥渴和预算软约束不同的是，这次发生在转轨背景下的政府投资冲动，是在市场经济体制基本框架已经确立，政府管理经济职能和投融资体制改革又远未完善的情况下进行的，因此投资冲动启动后就不再直接以政府预算内资金增长来体现，而主要表现为民营、外资等企业投资和银行信贷资金的扩张，但这些投资行为和项目都与政府的发展目标和意图紧紧相连(吕炜，2004)。据方红生、张军(2009)统计，在经济繁荣期和经济衰退期，中国地方政府分别有 63.78 %和 75.16 %的概率在执行扩张性政策，这意味着无论在经济繁荣期还是经济衰退期，中国地方政府都有强烈的扩张倾向。地方政府主导的投资先天带有重复性建设的弱点，在新一轮经济增长中，某些领域需求转旺诱导地方政府带动企业在该领域的迅速扩张，重复性建设特别体现在汽车、住宅等高档消费品上，由此形成市场的过度竞争。

在我国经济高速增长的2006年，实际上产能已严重过剩：从消费品看，据对国内600 种主要消费品调查显示，供大于求的商品占71.7 %，供求大体平衡的商品占28.3 %，供不应求的没有(商务部，2006)；从投资品看，据对300 种主要生产资料市场的调查显示，供过于求的占23 %，供求基本平衡的占72.7 %，供不应求的只占4.3 % (商务部，2006)。然而，旺盛的外需导致这种供给过剩风险及时通过外需释放，没有形成大量商品积压。但是一旦由于国际经济危机引起外需萎缩，长期累积的供过于求局面迅速引发国内经济衰退。

<sup>12</sup> 余明桂、潘红波(2008)以上市公司中民营企业为样本的实证分析表明，有政治关系的企业比无政治关系的企业获得更多的银行贷款和更长的贷款期限，说明政治环境仍很强地影响着商业银行贷款方向。

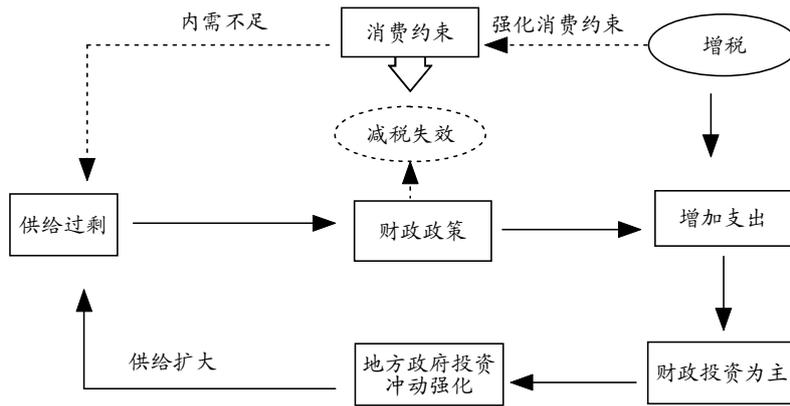


图 13 财政政策与供给过剩的循环累积因果关系

图13直观地显示本文研究的逻辑，实线部分表示我们观察到的经济循环，虚线部分代表所观察不到的消费约束对经济运行所产生的影响。由于国民收入分配格局变动中居民部门相对份额下降、收入分配差距拉大、消费谨慎性预期增加等三重因素的作用，我国市场上存在严重的消费约束，国内商品市场处于供求失衡状态，失衡的国内供求关系通过出口得以释放。而当外部需求萎缩时，国内市场消化不了过剩的商品供给，导致大批工厂歇业或倒闭。为拉动经济，政府可以采取减税或增支的政策，可是由于消费约束和税制特点，调整税收的政策效果有限，政策工具选择不得不过多地依赖增加政府支出政策，而要增加政府支出势必要增税或发行国债。由于我国税制以间接税为主体，累退性较强，增税的结果又进一步强化了消费约束。在我国财政分权制度设计和政府考核机制激励下，这一切又强化了地方政府投资冲动，短期内虽然通过政府投资的直接作用效果，拉动投资需求从而带动经济增长，但是从长期看，这进一步扩大生产供给能力，恶化国内市场失衡状态，最终会导致新一轮经济不景气。

## 七、结论及政策建议

轻消费重积累的政策，是发展中国家在经济赶超阶段普遍采取的战略，一段时间内确实起到迅速提高经济增长率的效果。但是消费需求的增长乏力，最终妨害了经济增长的潜力和质量。我国自1998年实施积极财政政策以来，就不断采取各种措施，着眼于扩大内部消费需求。在长达十多年时间里，虽然几经努力，但是内需不振、供过于求的局面一直没得到明显改善，本文认为，其中一个重要原因是，财政政策与供求失衡之间存在循环累积因果关系，主要研究结论为：

第一，在累退性税制、税收高速增长、财政保障支出跟进乏力的多种财政政策因素作用下，居民消费产生较强的消费约束；与此同时，国民收入分配格局向政府和企业倾斜，又可使政府和企业有更多的资金用于投资。两者反向运动结果，造成了我国内部市场供求失衡。

第二，在一个供求失衡的系统中，商品税税率提高会提高资本积累增长率；当生产率水平较低时，政府采取轻消费重积累政策可以推动资本积累速度加快，而当生产率水平提高到一定程度时，轻消费重积累的政策反而抑制资本积累速度。

第三，不论是在经济不景气时期和稳定增长期，供求失衡都容易导致政府生产性支出扩张。而为了维持政府生产性支出扩张的需要，在商品税税收征管空间较大的前提下，政府倾向通过税收计划安排，实行增税政策，这进一步强化了供求失衡局面，由此形成扩张性财政政策与供求失衡的循环累积因果关系。

第四，我国目前财政政策调控经济手段存在较强的工具性约束，表现为：一是财政通过税收规模调整来控制财政乘数的余地很小；二是即使实行减税政策，也难以启动居民消费需求；三是财政投资对经济的直接作用效果大于间接作用效果。

第五，在地方政府投资冲动的影响下，短期内虽然通过政府投资可以带动经济增长，但是从长期看，这进一步扩大生产供给能力，恶化国内市场失衡状态，最终会导致新一轮经济不景气。

那么，如何打破供求失衡与财政政策之间的循环累积因果关系呢？这是一个庞大的系统性工程，其落脚点无非是抑制盲目投资、扩大消费需求，对此国内已有大量文献分析，在此不再赘述。我们的思路是，应从调整国民收入分配结构入手，扭转自二十世纪九十年代中期以来国民收入中居民部门分配所占比重下滑局面。纯从调整手段上讲，向居民部门倾斜的手段无非以下几种：在初次分配中，直接增加居民部门收入，其方案有减税、增加工资等；在二次分配中，增加对居民部门的支出，主要有增加社会保障支出等。这些政策手段有的正在实施，如医疗和养老保障制度改革，最低工资方案等；有的操作空间较小，如减税等。我们认为，既然现在国民收入分配格局是一个长时间积累的结果，那么调整国民收入分配格局就不可能毕其功于一役。当前积极财政政策在通过扩大财政投资，关注拉动经济增长的效果的同时，还应将积极财政政策与结构调整结合起来，解决经济结构中深层次矛盾问题。

与经不起国际经济危机冲击的小国不同，中国目前实际上仍具有多方面巨大的潜在发展优势，如具有极广阔的内地纵深、广大农村消化工业品的需求潜力巨大、城市化率尚低、产业链远未充分展开等，积极财政政策完全可以在节省资金的同时大有作为。例如，我们可以在政策方案选择中，淡化扩大财政支出的“硬政策”，强化改善市场环境的“软政策”。举例来说，扩大就业是增加居民收入、解决社会矛盾的重要手段，能有效地改善国民收入分配格局。当前中国不是没有就业岗位需求，而是市场环境使得一些就业需求受到抑制，如社区服务、集贸市场、劳动密集型产业都能很强烈地吸纳劳动力。政府在这些领域应显示更多的作为，如积极推动行业协会建立、对家政公司实行统一管理、农村基础设施建设采取“以工代赈”方式等，既节省了财力，也扩大了就业，增加了居民收入。限于篇幅，本文对此不展开论述。

需说明的是，本文的研究并非是从根本上否定 1994 年分税制改革以来财政政策，恰恰相反，我们认为，1994 年后财政政策在抵御经济危机、理顺政府间财政分配关系、推动经济增长、保障民生等诸多方面都具有重大历史贡献，这方面已有非常丰富的论著。但是，凡事有一利必有一弊，作为研究，本文主要是反思 1994 年扩张性财政政策的不足之处。

## 参考文献

1. 安体富、任强：《税收在收入分配中的功能与机制研究》，《税务研究》2007 年第 10 期。
2. 陈浪南、杨子晖：《中国政府支出和融资对私人投资挤出效应的经验研究》，《世界经济》2007 年第 1 期。
3. 范一飞：《国民收入流程及分配格局分析》，第 270 页，中国人民大学出版社 1994 年版。
4. 方红生、张军：《中国地方政府扩张偏向的财政行为：观察与解释》，《经济学(季刊)》2009 年 Vol. 8, No. 3.
5. 高培勇：《中国税收持续高速增长之谜》，《经济研究》2006 年第 12 期。

6. 课题组:《开放中的经济增长与政策选择》,《经济研究》2004年第4期。
7. 李实、赵人伟:《收入差距还会持续扩大吧?》,《理论参考》2006年第10期。
8. 刘怡、聂海峰:《间接税负担对收入分配的影响分析》,《经济研究》2004年第5期。
9. 刘溶沧、马拴友:《论税收与经济增长——对中国劳动、资本和消费征税的效应分析》,《中国社会科学》2002年第1期。
10. 刘溶沧、马拴友:《赤字、国债与经济增长关系的实证分析——兼评积极财政政策是否有挤出效应》,《经济研究》2001年第1期。
11. 吕冰洋,禹奎:《我国税收负担走势与国民收入分配结构的变动》,《财贸经济》2009年第3期。
12. 商务部:《600种主要消费品中7成供过于求》,新华网,2006年2月13日。
13. 商务部:《300种主要生产资料供求状况调查》,新华网,2006年2月14日。
14. 孙玉栋:《中国税收负担问题研究》,中国人民大学出版社,2006年版。
15. 吴敬琏:《收入差距过大的症结》,《财经》2006年第21期。
16. 余明桂、潘红波:《政治关系、制度环境与民营企业银行贷款》,《管理世界》2008年第8期。
17. 张海星:《公共投资与经济增长的相关分析——中国数据的计量检验》,《财贸经济》2004年第11期。
18. 赵志耘、刘晓路、吕冰洋:《中国要素产出弹性估计》,《经济理论与经济管理》2006年第6期。
19. 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期。
20. 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。
21. 庄子银、邹薇:《公共支出能否促进经济增长:中国的经验分析》,《管理世界》2003年第7期。
22. Alwyn Young, 2000: "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, issue 4, pp. 1091-1135.
23. Barro, R. J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 98(5), 103-117.
24. Cargill, T. F. and Parker, E., 2004, "Price Deflation, Money Demand, and Monetary Policy Discontinuity: a Comparative view of Japan, China, and the United State", *North American Journal of Economics and Finance*, 15, pp.125~147.
25. Dilnot, Andrew, John Kay and Michael Keen, 1999. *Allocating Taxes to Households: A Methodology*, *Oxford Economic Papers* 42, pp. 210-230.
26. Gong, M. and Li, W. P., 2006, "Effectiveness of Monetary Policy during 1996-2004", in *The Chinese Economy: Trade, Reform, Corporate Governance and Regional Development*, Wu, Y. R. and Yu, C. (ed.), conference proceeding, University of Western Australia.
27. Shal, Anwar and John Whalley, 1991. *Tax Incidence Analysis of Developing Countries: An Alternative View*, *The World Bank Economic Review*, 5, pp. 535-552.

28. Turnovsky, S., 2000, “Fiscal Policy, Elastic Labor Supply, and Endogenous Growth”, *Journal of Monetary Economics* 45, 185-210.

29. Turnovsky, S. J. and W. H. Fisher, 1995, “The Compositions of Government Expenditure and Its Consequences for Macroeconomic Performance,” *Journal of Economic Dynamics and Control* 19, p. 747—786.

30. Whalley, John, 1984. Regression or Progression: The Taxing Question of Incidence Analysis, *The Canadian Journal of Economics*, 17, pp 654-682.

31. Woo, W. T., 2003, “The Travails of Current Macroeconomic and Exchange Rate Management in China: The Complications of Switching to a New Growth Engine”, [Http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpdc/0310001.html](http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpdc/0310001.html).

32. Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959, pp. 3~27.