

财政支出类型、结构性财政政策与积极财政政策提质增效

李戎 田晓晖

摘要：本文考察财政支出结构的优化调整对宏观经济的影响及传导机制。基于中国 1992 年—2018 年的数据，发现中国财政支出结构一直处于动态变化之中：政府投资比重上升，非投资性支出比重下降，民生支出占比近年来保持稳定；与之对应的是，私人投资与政府投资增长率相关性不高，居民消费与民生支出增长率高度相关。本文构建了一个包含基建和非基建两个生产部门，并且引入金融摩擦的动态随机一般均衡模型，将财政支出划分为政府消费、政府投资和民生支出，分析不同类型的财政支出冲击对宏观经济的作用和传导机制。研究表明，政府消费扩张的经济刺激效果最弱、且挤出私人部门的经济活动；政府投资扩张的政策效果取决于政府投资增量对公共资本生产性的边际影响和金融加速器效应的强弱；民生支出和居民消费之间的互补性使得政府民生支出扩张能够挤入居民部门消费，具有较强的政策刺激效果。以减少政府消费、增加民生性政府支出、适度增加政府投资和转变投资思路作为财政支出结构优化调整的方向，以此来推动积极财政政策提质增效。

关键词：结构性财政政策；财政支出类型；政府投资；民生支出；政府消费

中图分类号： JF812 **文献标识码：** A **文章编号：** 1006-480X(2021)

[收稿日期] 2020-08-07

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目“地方财政政策与地方经济稳定：实证分析与理论机制”(批准号 71973143)；国家自然科学基金青年基金项目“农户秸秆处置行为及激励政策研究——以东北玉米生产为例”(批准号 71603268)。

[作者简介] 李戎，中国人民大学中国财政金融政策研究中心研究员，中国人民大学财政金融学院副教授，经济学博士；田晓晖，中国人民大学农业与农村发展学院副教授，经济学博士。通讯作者：田晓晖，电子邮箱：tianxiaohui@ruc.edu.cn。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，当然文责自负。

一、引言

作为熨平经济波动的重要工具，每当经济下行时，财政政策就会受到各界的广泛关注。为了应对外部经济冲击，中国于 1998 年—2004 年首次运用积极财政政策进行宏观调控，随着 2008 年国际金融危机的爆发，中国于 2008 年再次启动积极财政政策并延续至今。2020 年，新冠疫情的爆发将世界经济拖入了泥潭，财政政策再次成为了应对冲击的主要工具之一。2020 年 5 月，全国人大正式通过了 2020 年度的预算，一般公共预算赤字率从 2.8% 上升到 3.6%，包括国债、地方政府一般债券、地方政府专项债券和抗疫特别国债在内的发债总规模将超 8.5 万亿元，明确了继续实行积极财政政策的方针。与以往不同的是，受国外不确定性加剧、疫情冲击和减税降费等因素的影响，各级政府财政收入下降，债务融资在弥补财政收入缺口之后，财政支出扩张空间有限。

习近平总书记在中央经济工作会议上强调“积极的财政政策要大力提质增效，更加注重结构调整。”2020 年 4 月，财政部长刘昆（2020）在《求是》杂志上撰文指出：“（财政支出要进行）结构调整，通过压一般、保重点，优化财政资金配置。财政支出规模必须与经济社会发展需要相匹配，不受管控的支出扩张既不现实，也会给长远发展留下隐患。在今年财政收支矛盾突出的情况下，必须坚持量入为出，更加注重优化支出结构。……政府要过紧日子，中央财政带头，大幅压减非刚性、非重点项目支出，……；地方财政也要大力压缩一般性支出，坚决把该压的压下来，该减的减下去。压减出来的资金，用于加大对教育、“三农”、疫情防控、三大攻坚战等重点领域的保障力度。”由此可见，当前积极财政政策在财政支出方面的重点在于调整支出结构。那么，对财政支出结构的调整如何影响经济，能否助力积极财政政策提质增效？要回答这一问题，首先要厘清不同类型的财政支出的政策传导机制和效果，进而探索财政支出的结构调整对宏观经济各个变量的影响。本文将从经验事实和理论层面对上述问题进行探讨。

财政政策的传导机制是学者们关心的主要内容。根据中国财政支出结构的特点，政府投资支出是中国财政调控的重要工具。有研究表明，政府投资支出有利于带动居民部门的投资，并在长期来看挤入居民消费（胡永刚和郭新强，2012；王国静和田国强，2014；饶晓辉和刘方，2014，卞志村和杨源源，2016）。政府投资支出主要通过形成生产性公共品来产生外部性，一方面提高了私人资本的边际产出，提升投资意愿；另一方面提高劳动生产率，导致劳动需求增加，从而提

高工资水平，增加居民收入。相比之下，非投资性政府支出对居民部门的影响取决于居民消费和政府支出之间的互补性（Bouakez and Rebei, 2007; Fève et al., 2013; 王国静和田国强, 2014）。不同类型的政府支出有着不同的传导机制，因此，区分政府支出类型是研究财政支出政策效果的必要条件（王国静和田国强, 2014; Li, 2017）。

也有研究表明，2008 年以来，中国财政政策的政策效果逐渐减弱（栗亮和刘元春, 2014）。其中一个原因在于，公共基础设施投资的外部性是一个“倒 U 型”曲线（贾俊雪, 2017），当政府投资支出长期较高，形成了较多的公共基础设施之后，进一步的投资支出的边际政策效果会逐渐减弱。此时，继续使用以政府投资为主的积极财政政策，其经济刺激效果将会较低。另一个可能的原因在于，政府投资支出在带动上游企业需求的同时，也通过提高中间产品价格导致下游企业的成本上升，从而抑制了下游企业的劳动需求（郭长林, 2018）。因此，区分经济中的不同部门是分析财政政策传导机制的重要一环。

此外，金融摩擦通过影响资源配置会改变冲击在经济中各个部门的传导，进而放大或缩小冲击对经济的影响。王妍（2015）的实证研究发现，财政支出在低金融摩擦的环境中能够更有效地刺激经济。陈登科和陈诗一（2017）在嵌入金融加速器的单部门动态随机一般均衡（DSGE）模型中研究财政乘数，发现忽视金融摩擦的模型会造成财政乘数的错估。由此可见，金融摩擦会对财政政策的传导产生重要影响，是研究财政政策不可忽视的因素。

上述分析表明，区分政府支出类型，划分不同经济部门和纳入金融摩擦是研究财政支出的政策效果的三个重要方面。已有的文献虽然从多角度对财政支出的传导机制进行了研究，但尚有不足。①虽有部分研究对经济的不同部门加以区分（如郭长林, 2018），但是忽视了金融摩擦的重要作用。②在纳入金融摩擦的研究中（如陈登科和陈诗一, 2017），已有的文章局限于单一生产部门的刻画，无法分析不同类型的财政支出对不同部门的影响，也无法考察金融摩擦对资金在不同部门之间的配置的作用如何影响财政支出的传导。③已有文献对财政支出类型的划分不够细致。大多数文献只区分了投资性和消费性政府支出，然而，非投资性政府支出包含的项目较多，应当予以进一步划分。④也是最重要的一点，已有文献尚缺少对财政支出的结构调整的宏观经济影响的研究，也就无法对以优化财政支出结构为主要方式的结构性财政政策给出政策建议。针对上述不足，本文首先考察中国财政分权以来的财政支出的结构变化，并初步分析财政支出结构对

产出、居民消费和投资的带动作用。接下来，本文构建一个区分基建部门和非基建部门的 DSGE 模型，引入 Bermanke et al. (1999) 提出的金融加速器理论刻画金融摩擦，并且将财政支出划分为政府投资、民生性支出和政府消费，考察不同类型的财政支出的传导机制以及财政支出的结构调整对宏观经济的影响。

本文的研究表明，不同类型的财政支出对主要经济变量的作用以及在宏观经济中的传导机制有着明显区别。政府民生支出扩张具有最大的政策刺激效果，其有效性主要来自于对居民消费的挤入作用。政府投资的经济刺激效果次之，主要体现在公共资本增加的长期效果上，当政府投资对公共资本生产性的边际拉动效果减弱时，政府投资的经济刺激效果会相应降低。政府消费支出扩张的刺激效果最差，财政乘数在短期和长期均小于 1，表明政府消费的扩张挤出了居民部门的经济活动。政府通过减少消费支出，增加民生支出或投资支出，均能够促进总产出的增长。不同的是，政府消费转向民生支出的经济刺激效果更加显著，转向政府投资的政策效果取决于投资领域和区域是否能够大力提高公共资本的生产性。以上结果表明，财政支出的结构性优化调整，能够以低成本达到经济刺激的作用，是促进 GDP 增长的有效手段。为了获得最优政策效果，有力带动居民部门的内需，帮助打造国内经济大循环，财政支出结构性调整应该考虑更多地转向民生支出和“两新一重”领域以及基础设施较为薄弱地区的投资。

与已有的研究相比，本文的贡献体现在：①通过数据挖掘了中国财政支出结构变化和经济增长之间的典型事实。②通过构建区分基建和非基建的两部门模型，结合金融摩擦，分析了不同类型财政支出冲击的新的传导机制。本文的理论模型扩充了已有文献，既考虑了财政支出在不同生产部门之间的分配和作用，以及政策在各部门之间的传导（如郭长林，2018），又考虑了金融摩擦在财政政策传导中的重要作用（如陈登科和陈诗一，2017）。此外，本文对财政支出类型的划分比已有文献更为细致（如王国静和田国强，2014；饶晓辉和刘方，2014，卞志村和杨源源，2016），从而可以更精确地考察不同类型的财政支出的政策效果和传导机制。③考察了财政支出的结构调整的宏观经济影响，为财政政策通过支出结构调整进行提质增效提供了理论支持和政策参考。相比较而言，已有文献通常聚焦于讨论某一类型的财政支出冲击的政策效果（如卞志村和杨源源，2016；贾俊雪，2017；李小胜等，2020），缺少对财政支出结构调整的经济效果的探讨。

二、经验事实

本部分回顾近 30 年以来的财政支出结构和中国宏观经济运行特点。基于 Chang et al. (2016)^①和 CEIC 数据库 1992 年—2018 年的相关数据，本文发现三个主要特征。

特征一：政府投资占政府总支出比重逐渐上升，非投资性政府支出占政府总支出比重逐渐下降，民生支出占总支出比重自 2012 年以来基本保持稳定。图 1 第一列展示了政府投资占政府总支出比重，非投资性政府支出占总支出比重和民生性政府支出占总支出比重。其中，政府投资使用 Chang et al. (2016) 中的政府固定资本形成数据，非投资性政府支出为政府总支出减去政府投资，本文将民生性政府支出定义为 CEIC 数据库中教育、卫生和社会保障三项支出合计。由于国家统计局在 2007 年前后改变了财政支出类别的分类方式，因此民生性政府支出的数据从 2009 年—2018 年，其余变量从 1992 年—2018 年。为了在后续研究中保持数据的连续性，本文用 Chang et al.(2016)中的政府投资数据代替生产性政府支出。

政府投资占总支出比重逐年上升，从 1992 年的 13% 上升到 2018 年的 30%，翻了近 2.5 倍。非投资性政府支出占总支出的比重从 87% 逐渐下降到 70%。以教育、卫生和社会保障为代表的民生性政府支出占总支出的比重从 2009 年的 34% 上升至 2012 年的 42%，之后基本保持稳定。财政支出结构的变化反映了政府以投资拉动经济的思路，政府投资的增加会促进公共基础设施形成，依靠公共基础设施产生的外部性来提高企业投资的边际回报，从而增加私人投资和劳动需求。民生性政府支出的增加反映了政府促进民生的执政思路，随着国内外经济压力持续，在传统的以投资保增长的政策思路下，民生支出占比维持稳定，政府投资占比则继续提高。

^① Chang et al. (2016) 不定期在其网站上更新数据，截至本文写作时，最新数据更新至 2018 年。

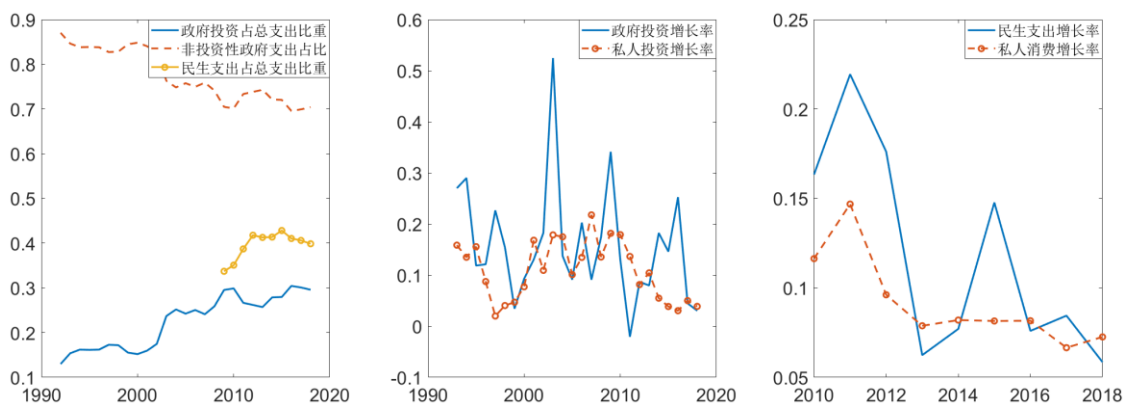


图1 财政支出结构变迁

资料来源: Chang et al.(2016)和 CEIC 数据库

特征二: 私人投资增长率与政府投资增长率相关性较低(相关系数 0.279), 且近年来二者有所背离。政府投资的逐年上升是否能够有效促进私人部门的投资呢? 对于这一问题, 需要严谨的实证研究加以回答或者通过理论模型加以分析。本节从简单的相关关系的角度进行初步考察。图 1 第二列显示了自分税制改革以来, 政府投资实际增长率和私人部门投资实际增长率。政府投资实际增长率与私人投资实际增长率的相关性较弱, 政府投资的增长并不意味着私人投资的增长, 二者的相关性只有 0.279。自 2014 年开始, 在政府投资增长率提高的同时, 私人投资的增长反而有所下降。这一特征与栗亮和刘元春(2014)以及贾俊雪(2017)的发现相一致, 即以传统基建领域政府投资为主导的积极财政政策对经济拉动的作用有所减弱, 原因在于公共基础设施的存量增大导致其增量的边际拉动作用降低。

特征三: 居民消费增长率与民生支出增长率呈正相关关系(相关系数 0.853)。民生支出直接关系着居民福利, 那么民生支出增速放缓对居民消费的影响如何? 图 1 第 3 列显示了 2010 年—2018 年, 以教育、卫生和社会保障为代表的民生支出实际增长率和居民消费的实际增长率。^①二者近十年间均呈现出下降的趋势, 经过计算可得二者的相关性高达 0.853。虽然相关性并不意味着因果关系, 但这一高度的相关关系启发本文探究民生支出是否可以带动居民消费? 一个可能

^① 在本文中, 民生支出包括了教育、卫生健康和社会保障和就业等三类支出。由于数据所限, 本文无法将诸如一般公共服务中涉及到民生的项目纳入到分析中来, 因此有一定局限性。但是这三项支出构成了民生支出的主要部分, 其变动趋势反映了民生支出总体变动趋势。

的渠道是民生支出与居民消费存在互补性，从而政府民生支出的提高能够提高居民消费的边际效应、促进居民消费。例如，甘犁等（2010）研究发现，中国新型农村合作医疗保险和城镇职工医疗保险分别能够带动 2.36 倍农村居民消费和 4.16 倍的城镇家庭消费。白重恩等（2012）研究得出，新型农村合作医疗保险使得家庭非医疗类支出增加了约 5.6 个百分点。毛捷和赵金冉（2017）发现，政府农村公共卫生支出的增加能够刺激农村居民非医疗消费的增长，并且不会减少农村居民的医疗消费。Shi（2012）指出，通过政府补贴降低学费，会使得受惠家庭增加对该学生的教育投入。

上述三个特征表明，自分税制改革以来，中国财政支出结构一直处于调整之中。政府投资的比重不断上升，非投资性政府支出的比重不断下降，民生支出占比在经历一段时间的上升后在近年来保持稳定。与之对应的是，私人投资实际增长率与政府投资实际增长率相关性不高，居民消费实际增长率与民生支出实际增长率高度相关。本文将通过构建 DSGE 模型对不同类型的财政支出的传导机制加以详细探索，并且讨论结构性财政政策的政策效果。

三、模型构建、参数赋值与估计

本文在 Bermanke et al.（1999）的“金融加速器”模型的基础上引入两个生产部门：基建部门和非基建部门；为了讨论财政支出结构，引入不同类型的财政支出：政府消费支出、政府投资和民生支出；为了引入价格粘性，对基建和非基建部门分别引入了各自的零售商。模型中主要包含七类经济主体：家庭、金融中介、基建部门、非基建部门、资本品生产者、零售商和政府。

家庭提供劳动并获得劳动收入，除了用于家庭消费和缴纳税收之外，家庭在金融中介进行储蓄并取得利息收入。金融中介从家庭部门获得存款，将其借贷给基建和非基建部门。由于信息不对称导致的金融摩擦存在，金融中介会根据企业的净资产进行定价，并从中获得风险溢价收益。基建和非基建部门从金融中介获得贷款，结合自身的净资产，从资本生产者中购买资本，雇佣劳动，进行生产。基建部门的产品由政府购买，形成公共资本（公共基础设施），进入到基建和非基建部门的生产函数中，提高企业的全要素生产率。非基建部门的产品可以用于居民消费，投资，政府消费和政府民生支出。资本品生产者从非基建部门购买产品，将其转化为资本品，向企业供

给。垄断竞争的零售商从生产部门中的生产商中购买商品，将其分类形成差异后进行销售，并有着商品定价权。政府制定货币政策和财政政策，依据一定的政策规则行事。财政支出分为三类：政府投资、政府民生支出和政府消费。其中，政府投资采购于基建部门，政府民生支出和政府消费采购于非基建部门。政府投资最终转化为公共资本，进入到两部门的企业生产函数中；政府民生支出以医疗、教育和社保为代表，进入到消费者效用函数中，与私人消费形成互补品；政府消费支出的主要构成为必要的行政支出，是政府在行政过程中需要消耗的社会资源。

1. 模型构建

(1) 家庭部门：代表性家庭通过选择消费 C_t ，劳动时长 L_t 来最大化家庭的贴现的终身效用，效用函数表示为：

$$E_0 \sum_{t=1}^{\infty} \beta^t \left[\frac{\tilde{C}_t^{1-\sigma}}{1-\sigma} - \chi \frac{L_t^{1+\gamma}}{1+\gamma} \right]$$

其中， $\beta \in (0,1)$ 为贴现率，表示消费者的偏好； χ 刻画消费者闲暇的效用权重； L_t 为家庭的劳动供给； γ 为劳动供给弹性的逆； \tilde{C}_t 为居民消费和政府民生支出的加总，满足： $\tilde{C}_t = [\psi C_t^{\frac{v-1}{v}} + (1-\psi)(G_t^w)^{\frac{v-1}{v}}]^{\frac{v}{v-1}}$ 。其中， C_t 为居民私人消费； G_t^w 为政府民生支出； $v \in (0, \infty)$ ，代表私人消费与政府民生支出之间的替代弹性； ψ 为私人消费权重。在文献中，研究者通常笼统的假设政府的非投资性支出与私人消费呈互补性。然而，非投资性政府支出包含的范围较广，其中既有医疗、教育、社会保障等民生性支出，也包含了三公经费等政府消费支出。笼统的假设所有非投资性政府支出都与居民的私人消费呈互补关系较为偏离实际。本文根据实证研究的发现，假设民生支出与居民消费之间呈现互补性，其他类型的政府消费和居民消费之间不具备互补性。家庭需要满足预算约束条件： $C_t + \frac{D_t}{P_t} = \frac{W_t L_t}{P_t} + \frac{R_{t-1} D_{t-1}}{P_t} - T_t$ 。其中， D_t 为家庭名义储蓄，包括金融部门存款和政府债券； P_t 为消费者价格指数，本文以消费者价格为计价单位； W_t 为名义工资； R_{t-1} 为无风险利率； T_t 为家庭缴纳的实际一次性总赋税。

(2) 金融中介：为了分析金融市场不完备在财政政策传导中的作用，尤其是资金在财政支出作用下，在不同部门之间的配置问题，本文在模型中引入风险中性的金融中介。家庭部门每期通过金融中介进行储蓄，获得无风险利率收益，金融中介将存款借贷给企业家。根据 Bermanke et al. (1999) 的设定，本文假设金融信贷市场存在信息不对称。企业的生产行为具有风险，企业利

润不确定。当企业利润小于某一阈值时，企业将不会偿还贷款，此时需要金融中介支付一定清算成本来获得企业的部分剩余价值；反之，企业会偿还本息。企业偿还本息的阈值与其杠杆率有关，企业的自有资产越少，杠杆率越高，企业违约的可能性就越大。因此，为了弥补企业违约给金融中介带来的损失，杠杆率越高的企业的贷款成本就越高。参考 Christensen and Dib (2008)，企业外部融资的成本， $E_t f_{t+1}^j$ ，可以表示为： $E_t f_{t+1}^j = E_t [S(\cdot) \frac{R_t}{\pi_{t+1}}]$ 。其中， $j = i, n$ 分别代表基建和非基建部门，外部融资风险溢价 $S(\cdot) = S(\frac{n_{t+1}^j}{q_t K_{t+1}^j})$ ， $S(1) = 1$ ， $S'(\cdot) < 0$ ， $E_t [\frac{R_t}{\pi_{t+1}}]$ 为实际利率的期望值， π_{t+1} 为以消费者价格指数衡量的通货膨胀率， n_{t+1}^j 为部门 j 的企业家在第 t 期末的资产净值， q_t 为一单位资本的价格， K_{t+1}^j 为企业家在第 t 期购买的资本数量。 $\frac{q_t K_{t+1}^j}{n_{t+1}^j}$ 代表 j 部门企业杠杆率， $S'(\cdot) < 0$ 表示外部融资的利率存在风险溢价，杠杆率越高，外部融资风险溢价越大。将上式对数线性化后，可得 $\hat{f}_{t+1}^j = \hat{R}_t - \hat{\pi}_{t+1} + \psi^j (\hat{q}_t + \hat{k}_{t+1}^j - \hat{n}_{t+1}^j)$ ，其中 ψ^j 为部门 j 的风险溢价弹性，表示企业杠杆率变动一个百分比导致的风险溢价上升的百分比。基建部门和非基建部门的风险溢价弹性可以不同，本文通过贝叶斯估计来确定不同部门的风险溢价弹性。

(3) 基建部门：经济中存在风险中性的基建部门企业家，在 $[0,1]$ 中连续分布。本文假设基建部门的产出只卖给政府部门，用作政府投资，形成公共资本。基建部门企业家在 t 期末从资本品生产者手中购买用于下一期生产的资本品 K_{t+1}^i ，一单位资本品的价格为 q_t ，从而企业家需要的资金总额为， $q_t K_{t+1}^i$ 。购买资本品的资金总额一部分来自于企业家的资产净值， n_{t+1}^i ，另一部分来自于借贷， $q_t K_{t+1}^i - n_{t+1}^i$ 。在第 t 期末进行决策时，企业家对资本的需求取决于第 $t+1$ 期资本的期望边际回报和期望边际融资成本， $E_t f_{t+1}^i$ 。从而可以得到： $E_t f_{t+1}^i = E_t [\frac{z_{t+1}^i + (1-\delta)q_{t+1}}{q_t}]$ 。其中， z_{t+1}^i 为第 $t+1$ 期基建部门资本的边际生产率， δ 为资本折旧率。等号右边表示基建部门在第 $t+1$ 期的资本边际回报率的期望，左边表示融资的期望边际成本，企业家的最优选择要求上述两者相等。企业家还需要雇佣劳动， L_t^i 。生产函数为： $Y_t^i = K_{p,t}^\varphi (K_t^i)^{\alpha^i} (A_t L_t^i)^{1-\alpha^i}$ 。其中， $K_{p,t}$ 代表公共资本（公共基础设施）存量， α^i 为基建部门的资本份额， φ 为公共资本产出弹性。 A_t 为劳动生产率冲击，服从 AR(1) 过程： $\log(A_t) = (1 - \rho_A) \log(A) + \rho_A \log(A_{t-1}) + \varepsilon_t^a$ 。其中， $\rho_A \in$

$(0,1)$, $\varepsilon_t^a \sim N(0, \sigma_a)$ 。上述生产函数中, 本文引入了公共资本, 公共资本越多, 企业生产率越高。公共资本的形成需要政府投资, 本文假设政府投资品的来源为基建部门的产出。

基建部门的企业家处于一个完全竞争的市场, 通过企业生产成本的最小化选择最优资本和劳动投入。为了避免企业家积累过多净值, 导致其不再依赖外部融资, 本文按照文献中的做法, 假设每一期均有 $1 - \vartheta$ 的企业家无法继续存活。因此, 基建部门的企业家总净值的演化方程为: $n_{t+1}^i = \vartheta v_t^i + (1 - \vartheta)e_t^i$ 。其中, $v_t^i = [f_t^i q_{t-1} K_t^i - E_{t-1} f_t^i (q_{t-1} K_t^i - n_t^i)]$ 代表存活企业家的资产净值减去上一期的借贷成本, e_t^i 为新进入基建部门的企业家从死亡企业家处获得的初始资本。可以看到, 企业家的资产净值受到资产价格和资本的边际收益率影响。当资产净值下降时, 企业家的外部融资风险溢价上升, 从而使得企业家在同样的借贷规模之下, 需要偿还的利息更多。这就导致企业家的资产净值进一步下降, 外部融资风险溢价进一步上升, 从而产生了金融加速器效应。

(4) 非基建部门: 非基建部门的产出被用于居民消费、政府民生支出、政府消费和资本品生产部门的投资。基建部门的企业家也是风险中性, 在 $[0,1]$ 中连续分布。与基建部门的企业家类似, 非基建部门企业家同样在 t 期末从资本品生产者手中购买用于下一期生产的资本品 K_{t+1}^n 。购买资本品的资金总额一部分来自于企业家的资产净值, n_{t+1}^n , 另一部分来自于从金融中介处获得的借贷, $q_t K_{t+1}^n - n_{t+1}^n$ 。在第 t 期末进行决策时, 企业家对资本的需求取决于第 $t+1$ 期资本的期望边际回报和期望边际融资成本, $E_t f_{t+1}^n$ 。与基建部门类似, 可以得到: $E_t f_{t+1}^n = E_t \left[\frac{z_{t+1}^n + (1-\delta)q_{t+1}}{q_t} \right]$ 。其中, z_{t+1}^n 为第 $t+1$ 期非基建部门资本的边际生产率, δ 为资本折旧率。非基建部门企业家生产函数为: $Y_t^n = K_{p,t}^\varphi (K_t^n)^{\alpha^n} (A_t L_t^n)^{1-\alpha^n}$ 。其中, L_t^n 为非基建部门企业雇佣的劳动, $K_{p,t}$ 代表公共资本 (公共基础设施存量), α^n 为非基建部门的资本份额。 A_t 为与基建部门相同的劳动生产率的中性技术冲击, 服从相应的 AR(1) 过程。基建部门的企业家同样处于一个完全竞争的市场, 通过企业生产成本的最小化选择最优资本和劳动投入。为了避免非基建部门的企业家积累过高净值, 同样假设每一期均有 $1 - \vartheta$ 的企业家无法继续存活。因此, 非基建部门的企业家总净值的演化方程为: $n_{t+1}^n = \vartheta v_t^n + (1 - \vartheta)e_t^n$ 。其中, $v_t^n = [f_t^n q_{t-1} K_t^n - E_{t-1} f_t^n (q_{t-1} K_t^n - n_t^n)]$ 代表存活企业家的资产净值减去上一期的借贷成本, e_t^n 为新进入非基建部门的企业家从死亡企业家处获得的初始资本。非基建部门的企业家同样受到金融加速器的影响。

(5) 资本品生产者：资本品生产者从非基建部门购买产品作为投资品， i_t ，并将其转化为资本品，在转化过程中受到投资专有的技术冲击， x_t ，的影响。资本品生产者还受到资本调整成本的影响，其最优化问题为：

$$\max_{i_t} E_t [q_t x_t i_t - i_t - \frac{\chi}{2} (\frac{i_t}{K_t} - \delta)^2 K_t]$$

资本品生产者通过选择投资， i_t ，最大化其利润。由资本品生产者最优选择的一阶条件可得： $E_t [q_t x_t - 1 - \chi (\frac{i_t}{K_t} - \delta)] = 0$ 。此式为标准的托宾 Q 等式，资本调整成本降低了投资波动，直接影响了资本品的价格。当资本调整成本为零且不考虑投资专有的技术冲击时，资本品价格 $q_t = 1$ 。资本品价格的波动也对两个部门的企业家资产净值产生影响，从而也在冲击传导中有着重要的作用。当某一部门（如基建部门）的资本需求增加，从而导致资本品的价格上涨时，另一部门（如非基建部门）由于受到资本成本上涨的影响，其资产净值会相应下降。由于金融加速器的存在，企业家净值的下降产生的影响会被放大，使得资产价格波动成为冲击跨部门传导的重要一环。

基建部门和非基建部门的总资本， K_t ，的演化方程为： $K_{t+1} = x_t i_t + (1 - \delta)K_t$ 。投资专有的技术冲击服从 AR(1)过程： $\log(x_t) = \rho_x \log(X_{t-1}) + \varepsilon_t^x$ 。其中， $\rho_x \in (0,1)$ ， $\varepsilon_t^x \sim N(0, \sigma_x)$ 。

(6) 零售部门：为了产生价格粘性，本文在模型中引入对应基建和非基建部门的零售部门，每个零售部门中均匀分布着零售商 $s \in [0,1]$ 。零售商从完全竞争的企业家手中以边际成本的价格批发产品，随后无成本地将产品进行差异化，再通过一个垄断竞争的市场卖给最终消费者。参考 Calvo (1983)，本文假设每个零售商在每一期有 ω^j 的概率无法调整价格，部门 j 对应的零售商 s 的利润最大化问题为：

$$\max_{p_t^j(s)} E_0 [\sum_{h=0}^{\infty} (\beta \omega^j)^h \lambda_{t+h} \Pi_{t+h}^j(s) / P_{t+h}]$$

$$\text{满足需求函数：} y_{t+h}^j(s) = (\frac{\tilde{p}_t^j(s)}{p_{t+h}^j(s)})^{-\theta} y_{t+h}^j$$

其中， $\Pi_{t+h}^j(s) = (\tilde{p}_t^j(s) - P_{t+h} mc_{t+h}^j) y_{t+h}^j(s)$ ，代表部门 j 的零售商利润， $\tilde{p}_t^j(s)$ 代表最优价格选择， θ 为不同中间品之间的替代弹性。通过零售商定价的一阶条件和两个部门的

$$\text{总体价格演化方程，得到两部门的新凯恩斯菲利普斯曲线：} \hat{\pi}_t = \beta E_t \hat{\pi}_{t+1} + \frac{(1-\beta\omega^n)(1-\omega^n)}{\omega^n} \widehat{mc}_t^n$$

$$\text{和 } \hat{\pi}_t^i = \beta E_t \hat{\pi}_{t+1}^i + \frac{(1-\beta\omega^i)(1-\omega^i)}{\omega^i} (\widehat{mc}_t^i - \hat{p}_t^i)$$

上述两式中，本文已经把变量表达成其相对稳态的对数偏离值，例如， $\hat{\pi}_t = \log(\pi_t/\pi)$ ，为非基建部门的通货膨胀率相对稳态的对数偏离， \hat{p}_t^i 为基

建部门产品相对非基建部门产品的相对价格对稳态的偏离。零售部门终身利润最大化以消费者价格计价，因此基建部门的新凯恩斯菲利普斯曲线需要经过价格调整。

(7) 政府：政府在本文的模型中进行货币和财政政策调控。由于重点在于考察财政政策的传导机制，本文将货币政策简单设定为泰勒规则： $\frac{R_t}{R} = \left(\frac{\pi_t}{\pi}\right)^{\gamma_\pi} \left(\frac{Y_t}{Y}\right)^{\gamma_Y} \exp(\varepsilon_t^r)$ 。其中， R ， π ， Y 分别为稳态的名义利率，通货膨胀和总产出， γ_π 和 γ_Y 分别代表名义利率对通货膨胀和总产出的反应系数， $\varepsilon_t^r \sim N(0, \sigma_r)$ 代表货币政策冲击。在货币政策规则中，本文假定货币政策盯住的是以消费者价格指数计算的通货膨胀，也就是非基建部门的产出的价格水平的变化。

财政政策方面，政府的预算约束满足： $\frac{B_t}{P_t} + T_t = G_t + \frac{R_{t-1}B_{t-1}}{P_t}$ 。 G_t 表示实际政府总支出， B_t 表示名义政府债务， T_t 为实际一次性总赋税。本文将政府支出分为三类：政府投资，民生支出和政府消费。因此，有： $G_t = G_t^c + G_t^w + G_t^i \frac{P_t^i}{P_t}$ 。根据 Gal í et al. (2007)，设定一次性总赋税根据政府债券实际余额和当期的政府总支出的变化做出调整，政策规则为： $T_t = \varphi_b \frac{B_{t-1}}{P_{t-1}} + \varphi_g \frac{G_t}{G}$ 。其中， G 表示政府总支出的稳态值， φ_b 表示一次性总赋税对政府债务余额（滞后一期）的反应， φ_g 表示一次性总赋税对政府总支出的反应。政府支出增加时，政府相应的提高一次性总赋税对支出增量进行部分融资，剩余部门则通过发行政府债券进行融资。

政府投资形成公共资本，公共资本的演进方程为： $K_{p,t+1} = G_t^i + (1 - \delta^p)K_{p,t}$ 。其中， δ^p 为公共资本折旧率。每一种类型的财政支出均受到各自的外生冲击影响，并且服从如下规则： $\frac{G_t^c}{G^c} = \left(\frac{G_{t-1}^c}{G^c}\right)^{\rho_{gc}} \exp(\varepsilon_t^{gc})$ ， $\frac{G_t^w}{G^w} = \left(\frac{G_{t-1}^w}{G^w}\right)^{\rho_{gw}} \exp(\varepsilon_t^{gw})$ ， $\frac{G_t^i}{G^i} = \left(\frac{G_{t-1}^i}{G^i}\right)^{\rho_{gi}} \exp(\varepsilon_t^{gi})$ 。其中， G^c ， G^w 和 G^i 分别代表实际政府消费性支出、民生支出和政府投资的稳态； $\varepsilon_t^{gc} \sim N(0, \sigma_{gc})$ ， $\varepsilon_t^{gw} \sim N(0, \sigma_{gw})$ 和 $\varepsilon_t^{gi} \sim N(0, \sigma_{gi})$ 分别代表三种类型财政支出冲击； $\rho_{gj}, j = c, w, i$ 反映了政府支出冲击影响的持续性， ρ_{gj} 越大，表示外生政府支出冲击的影响越持久。在第四部分，本文将就每一类型的财政支出冲击的传导机制进行详细分析。

(8) 市场出清：一般均衡时，模型经济中的非基建产品市场、基建产品市场、劳动力市场、资本市场、信贷市场同时实现出清。其中，劳动力市场： $L_t = L_t^i + L_t^n$ ，劳动供给等于基建部门和非基建部门的劳动需求总和。资本市场： $K_t = K_t^i + K_t^n$ ，私人部门的总资本等于基建部门和

非基建部门的资本总和。信贷市场: $\frac{D_t}{P_t} = \frac{B_t}{P_t} + (q_t K_{t+1}^i - n_{t+1}^i) + (q_t K_{t+1}^n - n_{t+1}^n)$, 家庭储蓄等于政府债务与两个部门的借贷之和。非基建部门产品出清, 非基建部门的产品被用作居民消费、政府消费和民生支出, 资本品生产者的投资。因此, 有: $Y_t^n = C_t + G_t^c + G_t^w + i_t$ 。基建部门产品出清, 基建部门的产品被用作政府投资, 有: $Y_t^i = G_t^i$ 。实际 GDP 由基建和非基建部门的产出组成: $GDP_t = Y_t^n + Y_t^i \frac{P_t^i}{P_t}$ 。在本文中, 采用了消费者价格作为计价单位, 因此实际 GDP 是名义 GDP 除以消费者价格得到的。

2. 参数赋值、校准与贝叶斯估计

本文将上述模型通过在稳态附近对数线性化的方式进行求解。根据模型参数的性质和分析的需要, 将参数分成三类: ①对于标准的参数, 借鉴文献, 尤其是研究中国经济的文献进行赋值; ②对于模型中的稳态值, 如消费占总产出的比重、基建部门产出在整个 GDP 中的比重等指标, 利用近几年中国的宏观数据进行校准; ③对于其他参数, 本文使用贝叶斯方法进行估计。

(1) 参数赋值: 表 1 总结了本文的参数赋值。

表 1 参数赋值

参 数	参 数	参 数	参 数	参 数	参 数
数 值	参 数	参 数	数 值	参 数	参 数
β	0.9	Li and Liu (2017)	φ	0.1	卞志村等 (2019)
	90			60	
σ	2.0	卞志村和杨源源 (2016)	χ	0.5	袁申国等 (2011)
	00			88	
γ	1.5	卞志村和杨源源 (2016)	θ	10.	王文甫 (2010)
	00			000	
ψ	0.8	Bouakez and Rebei (2007)	$1 - \omega^n$	0.2	贺聪等 (2013)
	00			50	
ν	0.2	Bouakez and Rebei (2007)	$1 - \omega^i$	0.1	本文假设
	50			00	
δ	0.0	卞志村等 (2019)	ϑ	0.9	袁申国等 (2011)
	25			73	
δ^p	0.0	卞志村等 (2019)	K^i/n^i	3.5	Song et al. (2011)

	13			00	国有企业和非国有企业
α^i	0.6	Chang et al.	K^n/n^n	2.5	
	00	(2016)		00	
α^n	0.3	Chang et al.			
	20	(2016)			

(2) 参数校准：除了标准参数，本文还涉及到一些稳态值需要通过使用实际数据进行校准。使用 Chang et al. (2016) 中的数据，得到稳态时居民消费、居民投资和政府总支出占 GDP 的比重分别为 0.443、0.373、0.184；进一步，政府投资占 GDP 比重为 0.043。由于数据所限，本文使用 CEIC 数据库，计算得到 2009 年—2018 年度政府教育、医疗和社保支出占政府总支出的比重为 0.320。参考卞志村等 (2019) 的计算，稳态时政府债券托管余额占 GDP 比重为 0.226。稳态的通货膨胀率在本文中设定为年化 2% 的通货膨胀水平。

(3) 参数贝叶斯估计：对于模型剩余参数，以货币与财政政策相关参数为主，本文使用贝叶斯方法进行估计。在估计过程中，本文使用了 6 个观测变量，分别为实际 GDP (\hat{y}_t)、实际私人总投资 (\hat{I}_t)、通货膨胀率 ($\hat{\pi}_t$)、实际政府总支出 (\hat{g}_t)、实际政府投资 (\hat{g}_t^i) 和名义利率 (\hat{r}_t)，数据来源为 Chang et al. (2016)，时间跨度从 1995 年—2018 年。其中，通货膨胀率由消费者价格指数计算得出；由于本文模型以消费者价格做为计价单位，实际变量由名义变量除以消费者价格指数得出；名义利率采用 7 天逆回购利率。各个变量均进行过季节性调整、取对数和去趋势 (HP 滤波) 处理，最终得到周期性成分。

接下来，本文给出待估参数的先验分布。货币政策规则中，本文参考林东杰等 (2019)，设定名义利率对通胀的反应系数的先验分布 γ_π 服从均值为 1.600，标准差为 0.100 的正态分布，产出缺口反应系数 γ_y 服从均值为 0.100，标准差为 0.050 的贝塔分布。财政政策规则中，本文参考 Li and Liu (2017) 和卞志村等 (2019)，将三种类型的政府支出的自回归系数 ρ_{gc} 、 ρ_{gw} 和 ρ_{gi} 的先验分布设定为均值为 0.500，标准差为 0.200 的贝塔分布；一次性总赋税的政策规则中，设定税收对国债的反应系数 φ_b 服从均值为 0.330，标准差为 0.010 的贝塔分布，对政府总支出的反应系数 φ_g 服从均值为 0.260，标准差为 0.010 的贝塔分布。由于基建部门中的国有企业占比较高，本文根据国有企业和非国有企业的外部融资风险溢价，设定基建部门和非基建部门在稳态时的风险溢

价均值的先验分布分别为 0.015 和 0.038，标准差为 0.010 的逆伽马分布；设定两个部门贷款需求对风险溢价弹性 ψ^j 的先验分布为均值为 0.040，标准差为 0.010 的贝塔分布。参照林东杰等（2019），本文设定技术冲击和投资专有的技术冲击的自回归系数的先验分布为均值 0.700，标准差为 0.200 的贝塔分布。按照大多数文献的做法，本文对模型中的六个冲击（包括技术冲击、投资专有的技术冲击、货币政策冲击、政府投资冲击、政府消费冲击、政府民生支出冲击）的标准差的先验分布均设定为均值 0.010，标准差 2.000 的逆伽马分布。表 2 给出了待估参数的先验分布和后验分布，本文的大部分参数估计结果与文献中的结果类似，且后验分布与先验分布均有显著差异，表明参数得到了较好的识别。其中，名义利率对通胀的反应系数大于 1，符合一般均衡唯一性的要求。

表 2 模型中参数贝叶斯估计结果

参数	先验分布			后验分布		
	分布类型	均值	标准差	均值	众数	标准差
γ_π	normal	1.600	0.100	1.544	1.555	0.019
γ_y	normal	0.100	0.050	0.159	0.157	0.014
ρ_{gc}	beta	0.500	0.200	0.517	0.536	0.052
ρ_{gi}	beta	0.500	0.200	0.837	0.819	0.025
ρ_{gw}	beta	0.500	0.200	0.839	0.851	0.061
ρ_a	beta	0.700	0.200	0.614	0.547	0.039
ρ_x	beta	0.700	0.200	0.508	0.482	0.033
φ_b	beta	0.330	0.010	0.331	0.334	0.001
φ_g	beta	0.260	0.010	0.259	0.259	0.002
S_n	beta	0.038	0.010	0.011	0.010	0.002
S_i	beta	0.015	0.010	0.010	0.011	0.002
ψ^n	beta	0.040	0.010	0.033	0.032	0.001
ψ^i	beta	0.040	0.010	0.034	0.033	0.003
σ_a	inv_gamma	0.010	2.000	0.018	0.017	0.002
σ_x	inv_gamma	0.010	2.000	0.018	0.018	0.003
σ_r	inv_gamma	0.010	2.000	0.009	0.009	0.001
σ_{gc}	inv_gamma	0.010	2.000	0.052	0.051	0.004
σ_{gi}	inv_gamma	0.010	2.000	0.038	0.037	0.003
σ_{gw}	inv_gamma	0.010	2.000	0.051	0.050	0.004

四、财政支出扩张的经济效果和传导机制

本部分考察不同类型的政府支出冲击对宏观经济变量的影响和传导机制。为了便于比较，将三种政府支出类型的初始冲击大小均调整为各自稳态值的百分之一。

1. 政府消费冲击

政府消费性支出是政府在行政中需要支付的成本，既不进入消费者的效用函数，也不进入生产者的生产函数，在文献中通常被描述为政府消耗掉的经济产出，是最基本的政府支出类型。图 2 给出了政府消费冲击的脉冲响应函数。政府消费的增加带来的是总产出和劳动时间的增加，私人消费和投资呈现负的反应。随着通货膨胀的提高，名义利率同时提高，实际利率上升。

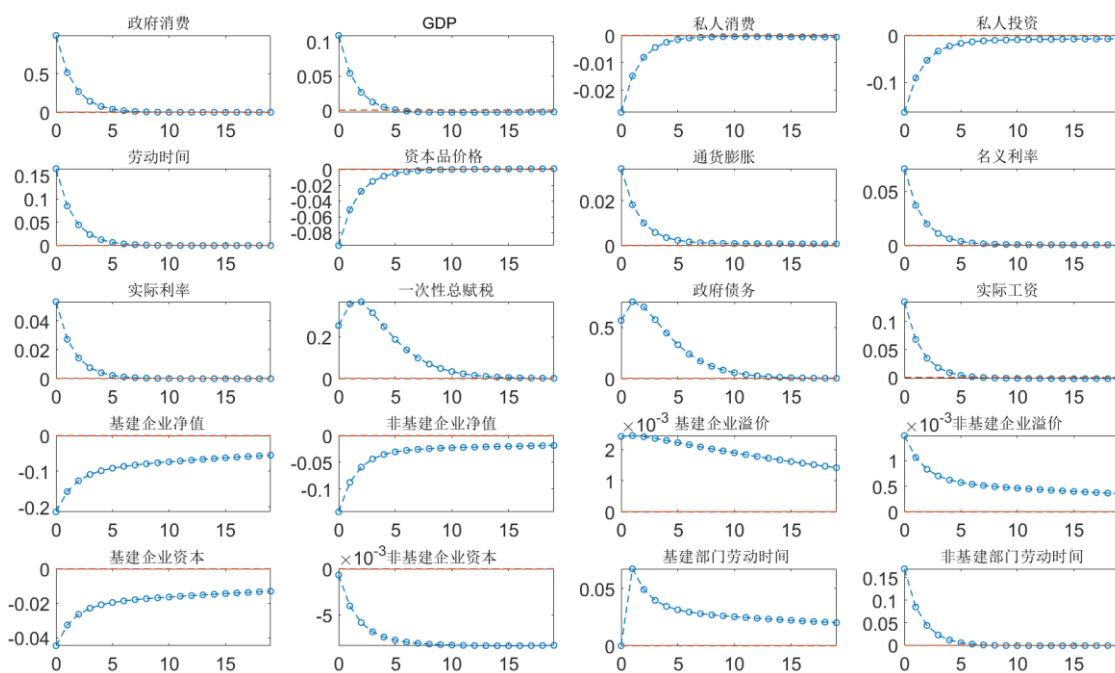


图 2 宏观经济变量对政府消费冲击的脉冲响应

注：图 2—图 6 横轴为季度，纵轴为变量变化的百分比。

政府支出的增加会带来税收的提高，从而产生负的财富效应，使得居民部门的消费和投资下降，劳动供给提高。除了传统的财富效应的挤出效果，实际利率的提高通过金融加速器进一步放大了政府消费冲击的负面影响。图 2 显示，由于实际利率的提高，企业债务的实际成本上升，导

致企业净值的下降，外部融资的风险溢价随之上升，投资随之下降，资本价格相应下降。由于政府消费冲击提高了非基建部门的需求，抵消了对非基建部门的部分负面影响，使得其企业净值的下降幅度和风险溢价的上升幅度小于基建部门。由于基建部门的需求完全来自于政府部门，在政府投资保持不变的情况下，其需求量不变。因此，基建部门受到的影响主要来自于非基建部门对通货膨胀和实际利率的影响，这一影响通过金融加速器传导到基建部门，使其减少投资，加大劳动的使用。因此，依靠政府消费性支出的扩张，并不能够有效的刺激经济，尤其是不能刺激居民消费。

2. 政府投资冲击

与政府消费支出不同，政府投资通过转化为公共资本，作用于企业生产函数中，提高企业的生产率。政府投资冲击带来的负的财富效应同样导致居民消费和投资在短期内下降。然而，随着公共资本的形成，企业投资的边际回报上升，使得企业净值上升，外部融资的风险溢价下降，增强企业投资意愿，私人投资回升，居民消费在长期也有所上升，GDP 也显示出较为长期的上升。私人投资和实际工资的上升较为持久，原因在于政府投资扩张增加了公共资本，使得两个部门的生产率上升，私人投资的回报率上升。因此，政府投资扩张挤入了私人投资，而政府消费的扩张挤出了私人投资，这与王国静和田国强（2014）的研究结果一致。由于公共资本折旧率较低，政府投资带来的效应持续的时间较长，故而使得私人投资，私人消费和企业净值在中长期较为持续的增加，需要较长的时间回归稳态。对于基建部门，由于需求的增加，劳动需求和资本需求均有所上升，抬高了资本品和劳动的价格。高企的投资需求使得基建部门的外部融资增加，抵消了企业净值提高的部分影响，使得基建部门的融资风险溢价在初期有所上升。

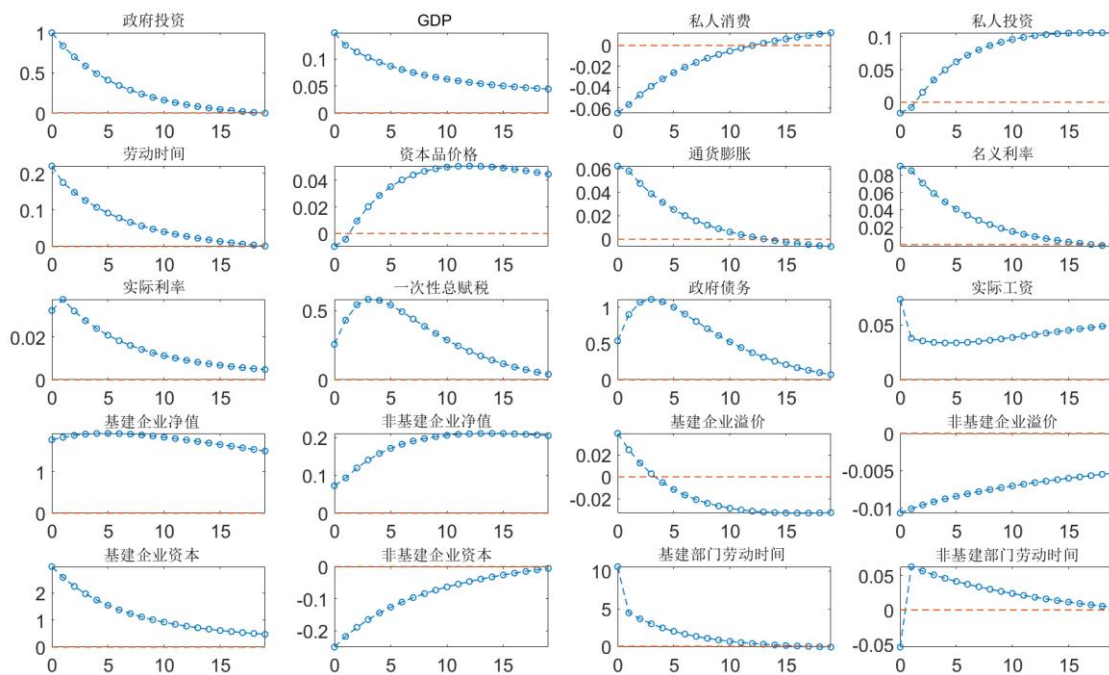


图3 宏观经济变量对政府投资冲击的脉冲响应

虽然没有直接提高非基建部门的需求，政府投资冲击对非基建部门也有着间接影响。在冲击初期，负向财富效应导致居民部门的消费下降，非基建部门的需求减少，导致该部门的投资下降。随着公共资本形成的增加，非基建部门企业投资的边际回报上升，企业资产净值上升，外部融资溢价降低，投资逐渐恢复。在本文的模型中，除了政府投资的生产效应，政府投资冲击还通过改变生产要素价格的方式，间接地影响非基建部门。由于基建部门对资本品和劳动力需求的提高，资本和劳动的价格都有所上升。对于非基建部门来说，生产要素价格的提高意味着生产成本的上升，这就加剧了非基建部门的投资意愿下降。此外，生产成本的上升也促使非基建部门的企业在冲击初期需求有所下降的时候提高产品价格，使得通胀小幅上升。金融加速器在政府投资的传导中起到了正向的促进作用，原因在于，基建和非基建部门随着公共资本增加带来的投资的边际回报上升，导致了两个部门的企业净值提高，进而通过金融加速器的作用，一方面加强了基建部门的投资意愿，另一方面可以减少非基建部门投资下降的幅度。

上述几种渠道中，政府投资扩张的负向财富效应和对生产要素价格的影响对非基建部门产生了挤出作用，而公共资本的生产性对非基建部门产生挤入作用，金融加速器可以放大公共资本的生产性带来的正面影响。有研究表明（贾俊雪，2017），通过政府扩大传统基建领域投资来进

行的财政支出扩张对经济拉动的作用，在近年来有所减弱，这是因为公共资本存量变大导致其增量的边际作用下降。本文的经验事实部分也发现，2014 年以来，私人投资的增长在政府投资增长率提高的情况下，反而有所下降。因此，需要进一步剖析影响政府投资的政策有效性的因素。

结合本文的几种传导渠道，本节讨论公共资本生产性或金融加速器效应下降的情况下，政府投资冲击对宏观经济的影响。公共资本的生产性表现为其对私人资本边际生产率的提升，以非基建部门为例，本文将资本边际生产率对数线性化可得： $MPK_t^n = \varphi(\delta^p \hat{g}_t^i + (1 - \delta^p) \hat{k}_{p,t-1}) + (\alpha^n - 1) \hat{k}_t^n + (1 - \alpha^n)(\hat{l}_t^n + \hat{a}_t)$ 。新增政府投资 \hat{g}_t^i 对公共资本的生产性的边际影响取决于两个方面，一是公共资本的生产性本身的大小，其受到参数 φ 的影响；二是公共资本的折旧率 δ^p ，如果折旧率较低，公共资本的动态变化主要受到上一期资本存量 $\hat{k}_{p,t-1}$ 影响，而当期新增政府投资 \hat{g}_t^i 对公共资本的影响较小，从而其对公共资本整体的生产性的边际作用也较小。

为了进一步验证上述机制，本文将 φ 或 δ^p 降低为基准模型的一半，比较不同参数下的政府投资的财政乘数。在基准模型参数下，政府投资支出的产出乘数在冲击当期 0.819，五年期乘数为 1.204；当 φ 下降为基准值的一半时，政府投资扩张的产出乘数在冲击当期 0.806，五年期乘数为 0.552；当 δ^p 下降为基准值的一半时，政府投资增量的产出乘数在冲击当期 0.799，五年期乘数为 0.543；当金融加速器关闭时，政府投资冲击的产出乘数在当期 0.608，五年期乘数为 0.415。比较来看，依靠政府投资的财政扩张，其经济刺激效果受到政府投资对公共资本生产性的边际作用和金融加速器效应的影响。当政府投资对公共资本生产性的边际影响下降时，政府投资的长期乘数显著变小。这就要求依靠政府投资拉动经济的传统财政政策思路应该有所转变，不能盲目扩张，要因地制宜的确定合理的政府投资领域和规模。一方面，在公共基础设施较少的地区或领域适度加大政府投资，在公共基础设施已经较为充分的地区和领域应该寻找更适合的财政政策方案。另一方面，改变传统的投资领域，重点保障新型基础设施、新型城镇化和重大工程等“两新一重”领域的投资，保障新增政府投资能够大力提高公共资本生产性。

3. 民生支出冲击

政府民生支出进入到家庭的效用函数中，与居民消费互补，这一特性使得政府民生支出增加时，居民消费的边际效用提高，因而可以挤入居民消费。图 4 展示了政府民生支出冲击产生的脉冲响应函数。随着民生支出的扩张，总产出和居民消费都呈现正的脉冲响应。在政府支出扩张的

情况下，税收增加导致的负的财富效应依然存在，反映为劳动供给的增加。由于民生支出与居民消费的互补性，居民消费边际效用的提高产生的作用占据主导，抵消了负向财富效应的影响。为了在税收提高的情况下增加更多的消费，家庭的劳动供给进一步增加，甚至超过企业对劳动需求增加的幅度，导致实际工资下降。

来自政府和家庭的需求的共同增加使得非基建部门产品价格提高，在货币政策作用下，实际利率上升。这就导致了企业债务的实际成本上升，企业净值下降，外部融资的风险溢价随之上升，投资随之下降，资本价格相应下降。金融加速器在其中起到了抑制财政政策扩张效果的作用。对于基建部门来说，政府民生支出通过金融加速器渠道产生了间接影响。这一影响体现在实际利率上升导致的企业债务实际成本的提高上。由于企业资产净值的下降，面对较高的外部融资成本和较低的实际工资，基建部门选择减少投资，转而依靠雇佣更多的劳动来满足生产需求。

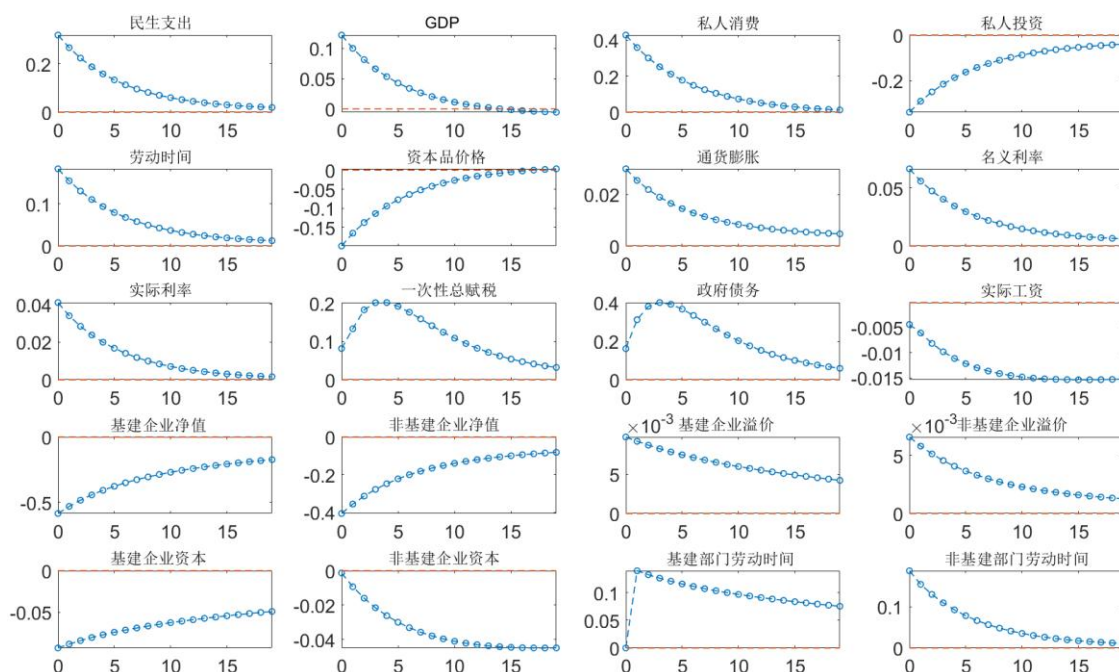


图 4 宏观经济变量对政府民生支出冲击的脉冲响应

政府民生支出的经济刺激效果取决于私人消费与民生支出之间的替代弹性 v ，两者之间的替代弹性越低，民生支出对私人消费的挤入作用越大，从而对总产出的刺激作用也越大。本文的经验事实研究表明，近年来，以医疗卫生、教育和社会保障为代表的民生支出增长率有所下降，同

时，来自居民部门的私人消费的增长率也有所下降。打造国内经济大循环成为应对来自国外不确定性的关键，而经济内循环的关键是内需，拉动内需的关键是促进居民部门的消费。依靠政府民生支出的扩张，可以有效的刺激经济，尤其是能够增加居民消费，助力经济内循环的发展。

4. 财政乘数比较

不同类型的财政支出冲击对宏观经济的作用和传导机制有着显著差别。表 3 列出了政府消费、政府投资和民生支出的财政乘数。政府民生支出具有最大的经济刺激效果，每 1 元的政府民生支出的增加，在当期可以带动 2.069 元的 GDP，在五年内可以带动 1.594 元的 GDP。民生支出的有效性主要来自于其对居民消费的挤入作用。政府投资的经济刺激效果次之，财政扩张当期的财政乘数为 0.819，五年长期乘数为 1.204。这是由于政府投资增加带来的公共资本形成需要时间，所以长期乘数大于短期乘数。需要指出的是，政府投资冲击的经济拉动效果取决于政府投资对公共资本生产性的边际影响，当这一边际影响下降时，政府投资的政策刺激效果相应下降。政府消费扩张的经济刺激效果最低，短期和长期的乘数均小于 1，表明财政扩张挤出了私人部门的经济活动。

表 3 不同类型财政支出的乘数

	当期乘数	五年期乘数
政府消费	0.595	0.438
政府投资	0.819	1.204
民生支出	2.069	1.594

金融加速器和生产要素价格的影响形成了财政冲击跨部门传导的主要渠道。金融加速器在政府消费和民生支出冲击中，产生了负面效应的放大效果；在政府投资冲击中，产生了正面作用。影响的方向主要取决于财政支出对企业净值的影响。政府消费和民生支出由于直接增加了非基建部门的需求，导致其提高产品价格，在货币政策的作用下，使得实际利率上升，进而导致企业债务的实际成本上升，资本净值下降。金融加速器的存在抑制了两部门的企业投资意愿。相反，政府投资扩张通过公共资本的增加，提高了企业投资的边际回报，使得企业资产净值上升，通过金融加速器产生了正面影响。

五、结构性财政政策效果分析

在分析了不同类型的财政支出冲击的作用和传导机制后，接下来回答本文关心的核心问题：在总支出基本保持不变的情况下，通过调整财政支出结构的结构性财政能否有效刺激经济？上一章的分析表明，民生支出的经济刺激效果最好；政府投资具备长期的经济增长作用，但随着公共资本存量的增加，边际效果逐渐减弱；政府消费的经济刺激作用最弱、并且挤出了居民消费。在本章中，本文考察两种类型的财政支出结构调整：政府消费支出转向民生支出和政府消费支出转向政府投资。本文设定的政府支出结构性调整方式为：在冲击当期，一种类型的财政支出下降，另一种类型的财政支出上升，两者变化的幅度均为实际政府总支出稳态值的百分之一。^①对于支出结构调整的持续性，设定政府支出结构调整中涉及的财政支出类型，以相同的衰减速度恢复到稳态。贝叶斯估计结果中，不同类型的政府支出的自回归系数各不相同，本章统一设定为 0.800。

1. 政府消费支出转向民生支出

首先考察政府减少消费支出，增加民生支出的结构性财政支出调整。图 5 显示了主要经济变量的脉冲响应。在第 0 期，政府消费支出下降，民生支出上升。随后，政府消费支出和民生支出以相同的速度回归稳态。政府实际总支出会有较小幅度的波动，这是由于基建部门相对价格的提高所导致的。由于政府实际总支出随后的波动幅度较小，对均衡的结果影响不大。

^① 由于基建和非基建部门的价格不同，结构性财政政策调整可能会带来基建部门相对价格的变化。因此，即使在冲击过后，各个类型的政府支出以各自价格衡量的实际支出不变，政府以消费者价格指数衡量的实际总支出也可能产生变化。

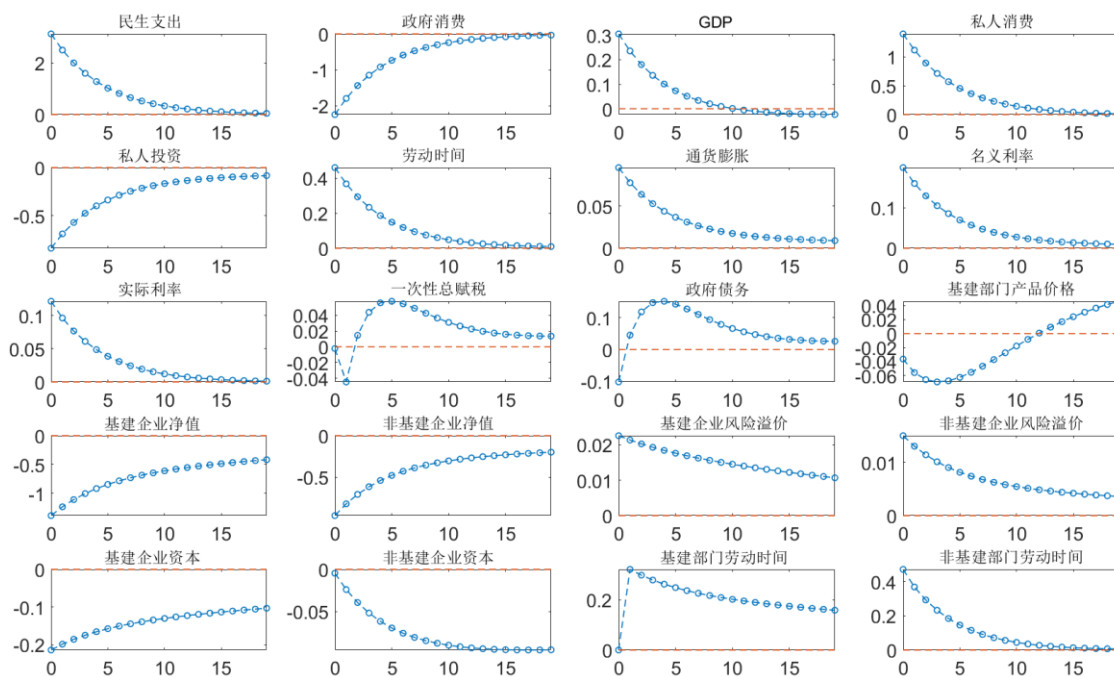


图5 政府消费转向民生支出的结构调整的脉冲响应

经济总产出、居民消费和劳动时间均显著上升，私人部门的投资有所下降。当政府减少消费支出，增加民生支出时，由于居民消费和政府民生支出之间的互补性，居民消费的边际效用升高，使得家庭产生了更高的消费意愿，为了满足家庭的消费意愿，居民部门提高劳动供给并降低投资。由于居民部门的需求提高，非基建部门厂商提高价格，货币政策做出适当反应，使得实际利率有所上升。

实际利率的上升通过金融加速器的渠道作用于企业。由于实际债务的成本上升，企业净值下降。基建部门由于没有额外需求的原因，其净值下降幅度较大，也因此需要较长时间恢复。这就导致基建部门的投资下降，基建部门转而依靠更多的劳动进行生产。非基建部门短期的需求增加，因此需要短时间内迅速扩大用工数量。但由于企业净值的下降，外部融资的风险溢价提高，加之需求逐渐回归稳态，非基建部门并没有扩大投资。

由于政府实际总支出没有显著增加，无法计算财政乘数，本文采取计算 GDP 变化百分比的方式来计算结构性财政政策效果。在财政支出结构调整规模为总支出稳态值的 1% 的情况下，冲击当期的 GDP 上升 0.305%，私人消费上升 1.399%；在 5 年内，GDP 累计上升 0.990%，私人消费累计上升 6.569%。因此，将政府消费支出转向民生支出的财政支出结构调整是有效的经济刺

激方案，可以带动居民部门的内需，促进国内经济大循环。总体而言，该方案财政成本低，效果显著。

2. 政府消费支出转向政府投资

本节考察政府减少消费支出，增加政府投资支出的结构性财政支出调整。主要经济变量的脉冲响应函数在图 6 中。在第 0 期，政府消费支出下降，政府投资上升。与前文类似，本文设定二者的变化幅度均为实际政府总支出稳态值的百分之一。随后，政府消费支出和政府投资分别以消费者价格和投资品价格衡量的实际值逐渐回归稳态。

GDP 在冲击当期上升，随后增幅逐渐变窄，以较为缓慢的速度回归稳态。居民消费在短暂下降后有所上升，但波动幅度较小。投资和劳动供给在冲击当期上升，并且呈现一定持续性，其中投资回归稳态的速度较为缓慢。投资上升的动力来自于公共资本形成的增加，使得投资、GDP 和私人消费后期上涨的持续时间较长。公共资本的提高使得企业投资回报率上升，这也反映在企业净值的提高上；同时，企业净值的升高降低了外部融资成本，通过金融加速器的影响进一步提高了企业投资，加强了财政支出结构调整的政策效果。对于基建部门来说，需求上升、公共资本上升和企业净值上升三个方面使得基建企业的投资和劳动力雇佣持续提高。对于非基建部门来说，由于政府需求的下降，非基建部门的投资和劳动力雇佣均有所下降。由于企业净值的上升和需求的逐渐回归，非基建企业的投资和劳动力雇佣逐渐回归稳态。在财政结构调整初期，虽然非基建部门的需求没有上升，通胀水平仍表现为上升。这是因为，来自基建部门对劳动力和资本品的增加使得生产要素的价格上升，从而非基建部门的边际成本上升，推动价格的上涨。

由计算可得，在财政支出结构调整当期，GDP 上升 0.065%，私人消费略微下降 0.013%；在 5 年内，GDP 累计上升 0.788%，私人消费累计上升 0.061%。因此，将政府消费支出转向政府投资支出的结构性财政支出调整有一定经济刺激效果，相对于财政支出转向民生领域而言，其短期刺激效果偏弱，但具有持续性较长的政策效果。需要指出的是，当政府投资增量对公共资本生产性的边际贡献减弱时，政府消费支出转向政府投资的刺激效果下降。这就要求政府在进行结构性支出调整时，应该因地制宜，不能盲目进行投资扩张。在投资选择上，需要转变思路，从传统的基础建设领域投资转向新基建、新型城镇化等领域，确保新增政府投资能够帮助提升企业生产率。

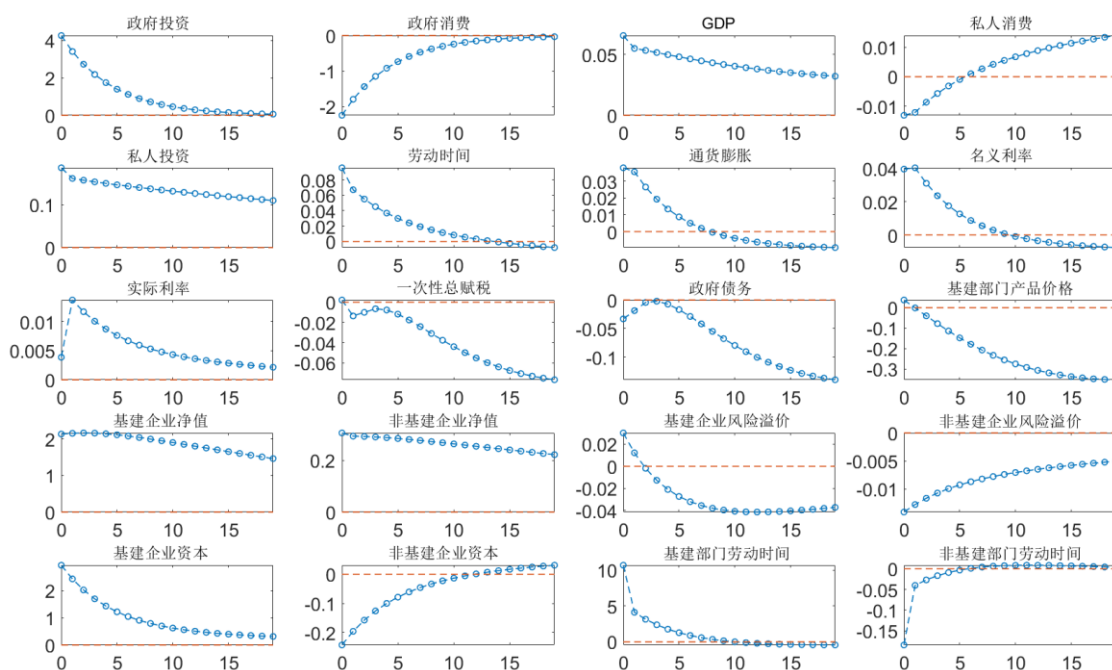


图6 政府消费转向政府投资的结构调整的脉冲响应

六、结论与政策启示

为了应对经济下行，财政政策通常是降低经济波动的有效政策手段。与以往不同的是，受外部经济压力和不确定性增加、新冠疫情的持续和减税降费的大方针等因素的影响，各级政府的财政收入下降，即使通过发行国债、特别国债和地方政府一般债券及专项债券等措施能够弥补财政收入缺口，依靠财政支出扩张进行财政刺激的空间仍然极为有限。基于此，按照习近平总书记在中央经济工作会议上的指示精神，财政部长刘昆提出：积极财政政策提质增效的一个重要方式是调整财政支出结构，需要压缩一般支出、保障重点支出，优化财政资金配置。在财政收支矛盾突出的现实下，财政需要量入为出，不能进行盲目的财政支出扩张，要注重优化支出结构。但是，已有文献对财政支出结构调整的经济作用和传导机制缺少研究。本文的工作在于填补这一空白，在充分研究不同类型的财政支出的政策刺激效果和作用机理的基础上，考察通过财政支出结构调整进行经济刺激，助力打造国内经济大循环的可能性。

本文首先从数据中挖掘中国财政支出结构和宏观经济增长的经验事实。发现有若干突出的特征交织在一起：分税制改革以来，中国政府一直在调整财政支出结构。其中，政府投资的比重

逐渐上升，非投资类型的政府支出比重逐渐下降。在非投资类型的政府支出中，民生支出比重在经历一段时间提高后，在近年来保持稳定。与财政支出结构的变化特点对应的是，私人投资实际增长率与政府投资实际增长率相关性不高，民生支出实际增长率与居民消费实际增长率高度相关。

接下来，本文通过构建两部门 DSGE 模型对不同类型的财政支出的宏观经济作用和传导机制加以研究，并且考察结构性财政政策的经济效果。在本文的模型中，本文区分了三种类型的财政支出，将厂商划分为基建和非基建两个部门，并且引入了金融摩擦。研究发现，不同类型的财政支出扩张对私人部门的经济活动显著不同，并且有着不同的传导机制。①以三公经费为代表的政府消费支出扩张的经济刺激效果不佳，短期和长期财政乘数均小于 1，且挤出了居民部门的消费和投资。②由于政府民生支出和居民消费之间的互补性，民生支出的扩张能够提高私人消费的边际效用，从而挤入居民部门的消费，具有较强的经济刺激效果。③政府投资通过增加公共资本，提高企业的边际生产率的方式促进经济增长。但是，通过对财政乘数的计算得知，政府投资的经济刺激效果相比民生支出而言较小，且在短期内能够挤出居民消费。当政府投资对公共资本生产性的边际提高作用较弱或金融加速器效应减弱时，政府投资扩张的有效性会有所减弱。为了确保新增政府投资的政策有效性，投资思路应有所转变，从大规模、全国性的政府投资扩张，转向新基建、新型城镇化等重点领域和公共基础设施较为薄弱的重点区域精准施策。

从不同类型财政支出的经济刺激效果的差异可以看出，调整财政支出结构可以成为积极财政政策提质增效的有力手段。通过减少政府消费支出、增加民生支出的结构性调整能够有效促进经济增长和居民消费，扩大内需；通过将政府消费支出转向政府投资支出的结构性调整有一定经济刺激作用，且具有长期政策效果，但相对于财政支出转向民生领域而言，其短期刺激效果偏弱。

本文的政策建议如下。传统的财政支出扩张或者降低税收等财政刺激政策通常具有较高的政策成本。例如，美国为应对金融危机，在 2009 年实施的《美国经济复苏与再投资法案》，实际耗资高达八千四百亿美元，政策成本甚至高于 9/11 事件以来美国政府在伊拉克战场上的总支出；中国在 2008 年底为了应对国际金融危机实施的“进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的一揽子计划”，总支出规模达到了 2009 年 GDP 的 11.5%。相比较而言，财政支出结构优化调整对政府税收和债务影响较小，政策成本较低。2020 年 5 月，中国共产党中央委员会政治局常务委员会首次提出“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。习近平总书记也多次强调要“推动形成

以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。构建“双循环”发展格局，是基于近年来外部环境和中国经济发展形势的变化提出的重大战略部署，要求扭住扩大内需的战略基点，使经济循环更多依托国内市场。在打造国内大循环的同时，坚持开放，为其他国家提供更广阔的市场，成为吸引国际商品和资源的引力场，推动国内国际双循环的相互促进。对于财政政策来说，如何助力扩大内需是关键。需要指出的是，基于打造“双循环”的扩大内需不是传统的以政府支出扩张拉动内需，而是需要激发居民部门的内需。根据本文的分析，积极财政政策应该从如下几个方面进行结构调整。①财政支出应该进行减少政府消费、增加民生支出的结构调整，以此来有效地促进居民部门的消费。②对于财政支出从政府消费转向政府投资的结构性调整，需要对投资领域和地域有所选择，避免粗放式投资，政府投资要拉动企业的生产率，帮助企业科技创新，使供给体系更加适配国内需求，催生新发展动能，实现依靠创新驱动的经济增长。③从本文的分析可以看出，财政政策的效果不是一成不变的，而是随着经济形势、金融发展状况、基础设施存量和折旧率等变量不断变化的。因此，各级政府部门应时刻跟踪、评估财政政策效果，根据经济发展状况进行财政支出结构调整、优化。总结来说，在当前经济形势下，结构性财政支出调整不会进一步扩大财政收支矛盾。各级政府在政策制定的过程中应以优化财政支出结构为主要手段，积极发挥财政政策的作用，减少三公经费为代表的政府消费支出，因地制宜的调整政府投资支出，积极扩大医疗卫生、教育、社会保障为代表的政府民生支出。在积极财政政策提质增效的同时，一方面可以促进经济增长、平抑国内外压力带来的经济波动，另一方面也可以在新冠疫情肆虐的特殊时期保障民生、扩大内需，助力打造国内经济大循环、推动国内国际双循环。

参考文献:

[1]白重恩,李宏彬,吴斌珍.医疗保险与消费:来自新型农村合作医疗的证据[J].经济研究,2012,(2):41-53.

[2]卞志村,杨源源.结构性财政调控与新常态下财政工具选择[J].经济研究,2016,(3):66-80.

- [3]卞志村, 赵亮, 丁慧. 货币政策调控框架转型、财政乘数非线性变动与新时代财政工具选择[J].经济研究, 2019, (9): 56-72.
- [4]陈登科, 陈诗一. 中国财政支出乘数研究——基于金融摩擦与“超低利率”的视角[J].金融研究, 2017, (12): 17-32.
- [5]甘犁, 刘国恩, 马双. 基本医疗保险对促进家庭消费的影响[J].经济研究, 2010, (S1): 30-38.
- [6]郭长林. 财政政策扩张、异质性企业与中国城镇就业[J].经济研究, 2018, (5): 88-102.
- [7]贺聪, 项燕彪, 陈一稀. 中国均衡利率的估算[J].经济研究, 2013, (8): 107-119.
- [8]胡永刚, 郭新强. 内生增长、政府生产性支出与中国居民消费[J].经济研究, 2012, (9): 57-71.
- [9]贾俊雪. 公共基础设施投资与全要素生产率:基于异质企业家模型的理论分析[J].经济研究, 2017, (2): 4-19.
- [10]栗亮, 刘元春. 经济波动的变异与中国宏观经济政策框架的重构[J].管理世界, 2014, (12): 38-50+187.
- [11]李小胜, 苏越, 储德银. 债务违约风险下的财政乘数研究[J].中国工业经济, 2020, (11): 42-60.
- [12]林东杰, 崔小勇, 龚六堂. 货币政策、消费品和投资品通货膨胀——基于金融加速器视角[J].金融研究, 2019, (3): 18-36.
- [13]刘昆. 积极的财政政策要大力提质增效[J].求是, 2020, (4).
- [14]毛捷, 赵金冉. 政府公共卫生投入的经济效应——基于农村居民消费的检验[J].中国社会科学, 2017, (10): 70-89+205-206.
- [15]饶晓辉, 刘方. 政府生产性支出与中国的实际经济波动[J].经济研究, 2014, (11): 17-30.
- [16]王国静, 田国强. 政府支出乘数[J].经济研究, 2014, (9): 4-19.
- [17]王文甫. 价格粘性、流动性约束与中国财政政策的宏观效应——动态新凯恩斯主义视角[J].管理世界, 2010, (9): 11-25+187.
- [18]王妍. 金融摩擦会影响政府财政支出乘数吗?[J].中国管理科学, 2015, (S1): 430-436.

- [19]袁申国, 陈平, 刘兰凤.汇率制度、金融加速器和经济波动[J].经济研究, 2011, (1): 57-70+139.
- [20]Bernanke, B. S., M. Gertler, and S. Gilchrist. The Financial Accelerator in A Quantitative Business Cycle Framework[J]. Handbook of Macroeconomics, 1999, 1: 1341-1393.
- [21]Bouakez, H., and N. Rebei. Why Does Private Consumption Rise after A Government Spending Shock[J]. Canadian Journal of Economics, 2007, 40(3): 954-979.
- [22]Calvo, G. A. Staggered Prices in A Utility-maximizing Framework[J]. Journal of Monetary Economics, 1983, 12(3): 383-398.
- [23]Chang, C., K. Chen, and D. F. Waggoner. Trends and Cycles in China's Macroeconomy[J]. NBER Macroeconomics Annual, 2016, 30(1): 1-84.
- [24]Christensen, I., and A. Dib. The Financial Accelerator in An Estimated New Keynesian Model[J]. Review of Economic Dynamics, 2008, 11(1): 155-178.
- [25]Fève, P., J. Matheron, and J. Sahuc. A Pitfall with Estimated DSGE-Based Government Spending Multipliers[J]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2013, 5(4): 141-178.
- [26]Galí J., J. D. López-Salido, and J. Vallés. Understanding the Effects of Government Spending on Consumption[J]. Journal of the European Economic Association, 2007, 5(1): 227-270.
- [27]Li, B., and Q. Liu. On the Choice of Monetary Policy Rules for China: A Bayesian DSGE Approach[J]. China Economic Review, 2017, 44: 166-185.
- [28]Li, R. Putting Government Spending Shocks under the Microscope: Standard Vector Autoregression Versus the Narrative Approach[J]. Finanzarchiv, 2017, 73(3): 237-254.
- [29]Shi, X. Does an Intra-household Flypaper Effect Exist? Evidence from the Educational Fee Reduction Reform in Rural China[J]. Journal of Development Economics, 2012, 99(2): 459-473.
- [30]Song, Z. M., K. Storesletten, and F. Zilibotti. Growing Like China[J]. American Economic Review, 2011, 101(1): 196-233.

Components of Government Spending, Structural Fiscal Policy and Improvement of Active Fiscal Policy Efficiency

LI Rong¹, TIAN Xiao-hui²

(1. China Financial Policy Research Center, School of Finance, Renmin University of China; 2. School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China)

Abstract: This paper investigates effects and transmission mechanisms of changes of government spending components. According to Chinese data from 1992 to 2018, shares of different government spending components to total government spending had been changing over time: government investment share was increasing, non-investment government spending share was decreasing and welfare spending share was roughly constant. The correlation between the growth rate of government and private investment was low, while the correlation between the growth rate of welfare spending and private consumption was high. We construct a DSGE model with infrastructural and non-infrastructural sectors and financial frictions, to study effects of different components of government spending. We find: government consumption has the smallest effect in stimulating the economy and crowds out private economic activities; the effect of government investment depends on the marginal benefit of government investment on the productivity of public capital and the financial accelerator effect; since private consumption and welfare spending are complementary, government welfare expenditure has the largest stimulus effect. Finally, we find that it is an efficient way to stimulate the economy by reducing government consumption, adjusting the ways of government investment and increasing welfare spending.

Key Words: structural fiscal policy; government spending component; government investment; welfare spending; government consumption

JEL Classification: E62 H50 E60

优化我国税收营商环境的借鉴与路径选择

岳树民 张萌

内容提要：良好的税收营商环境对企业经营有重要影响，是一国或地区经济实力的重要体现。近年来，我国在税收营商环境建设中持续发力，取得了国际社会的认可。“十四五”时期将是我国税收营商环境建设的加速期，需要进一步借鉴国外优秀经验，从制度和程序两条路径对税收营商环境作更为系统和深入的改进。

关键词：税收营商环境 “放管服” 税收制度 税收信息化

一、优化税收营商环境是营商环境建设的重要内容

营商环境一般是指企业在存续过程中所处的各种境况、条件，以及对企业产生直接或间接影响的各种因素，而税收营商环境则是在税收领域作出的一系列有利于企业各种商业活动的制度安排。营商环境对企业的全生命周期都会产生影响，包括从设立到注销的全过程，也包括建设、投资和运营的各环节。营商环境关系着一个国家和地区的招商引资、对外交流和国际竞争力，是重要的经济软实力。自2003年起，世界银行每年发布《营商环境报告》，对各经济体的营商环境进行指标化的定量分析，其中专门设立纳税指标的分报告。此外，2006年，世界银行主导发布《世界纳税报告》对纳税指标进行解释和分析。初期纳税指标仅包括三个二级指标，2017年增

加至四个，并对部分二级指标进行了细化。作为主流评价体系，世界银行评价各经济体营商环境中的纳税情况主要依据以下指标体系（见图 1）。

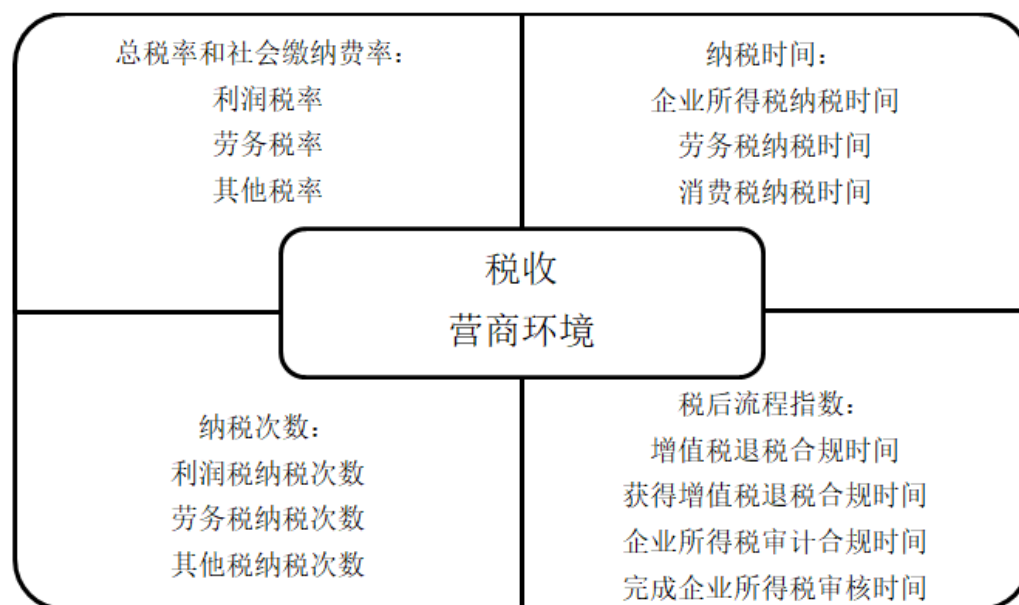


图 1 世界银行对税收营商环境评价的指标体系

由以上税收营商环境的指标体系可以看出，税收对营商环境的影响主要来自于两个方面：税收制度层面和税收管理层面。因此，优化税收营商环境，一是要实质优化，即给企业减轻税收负担。税收负担直接影响企业在本地区的经营和获利情况。二是要条件优化，即调整税收征管和服务。税收征管和服务主要影响企业在涉税方面的体验和感受。以上两方面相结合能够较为全面地反映企业在所在地经营的容易度、便捷度以及活跃度等情况。

随着经济全球化的进一步发展，我国对营商环境建设的热度也随之增加并逐步提升到国家战略层面。各级政府从不同角度出台政策措施，为企业经营注入动力、增加活力。在营造税收营商环境方面，税务部门从 2013 年开始以“放管服”改革为核心，推出了一系列旨在优化税收营商环境的“政策包”。这些政策措施切实为企业解决了其办税过程中的痛点和堵点，使税务机关的定位从“管理纳税人”向“服务纳税人”转变，既保证税收秩序，又激发市场活力，构建了以纳税人为中心的良好税收营商环境。同时，这些政策措施作为我国营商环境建设体系中的关键政策节点，也影响了市场主体的投资决策和经营方向，提高了国内市场的吸引力，促进了市场经济的发展。

二、我国税收营商环境现状及国际经验借鉴

（一）我国税收营商环境指标水平

根据世界银行等机构发布的《营商环境报告》和《世界纳税报告》可以看到，近年来我国营商环境和税收营商环境水平都持续改善。《2020年营商环境报告》显示，2019年我国营商环境排名在第31位，与上年度报告相比又前进了15位，营商环境便利度得分77.9分，与上年度报告相比增长了4.26分，继续被列为全球营商环境改善幅度最大的10个经济体之一，创纪录实施的8项营商环境改革，使中国在190个经济体的营商环境成绩排名中相当耀眼。^①而《2020年世界纳税报告》反映的是各经济体2018年的税收营商环境情况。当年我国该项排名在全球第105位，轻松纳税分数70.1分，分别比上年度报告数据提升了9位和2.57分。^②纵观近五年来我国营商环境及税收营商环境的排名，二者均稳步提升，但是相对于总体营商环境第31位的排名，税收营商环境的排名相对落后。

从《2020年世界纳税报告》的具体评价指标看（见表1），2018年我国纳税次数和税后流程指数较上年度保持不变；纳税时间在上年度减少65小时的基础上又减少了4小时；总税率和社会缴纳费率持续下降，达到59.20%。近五年中纳税时间及总税率和社会缴纳费率两个指标每年都有较大幅度的下调，显示了我国税务部门在减税降费及优化税收征管等方面作出了积极努力。值得注意的是，与纳入评价的190个经济体相比，虽然我国在纳税次数和纳税时间方面优于平均水平，但是与总税率和社会缴纳费率40.5%以及税后流程指数60.9的全球平均水平相比，仍有较大的进步空间。

① 走出去智库：世界银行《2020年营商环境报告》中国名列第31名[EB/OL]. (2019-10-25) [2020-12-25].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1648326140814429948>.

② 陈益刊.最新世界纳税报告：中国纳税指数提升9位[EB/OL]. (2019-11-27) [2020-12-25].<https://www.yicai.com/news/100416983.html>.

表 1 2014~2018 年我国税收营商环境指标分数表

年份	纳税次数（次/年）	纳税时间（小时/年）	总税率和社会缴纳税率（%）	税后流程指数
2014	9	261	67.90	48.98
2015	9	259	68.20	48.98
2016	9	207	67.30	48.08
2017	7	142	64.90	50.00
2018	7	138	59.20	50.00

资料来源：2016~2020 年的《世界纳税报告》

（二）我国税收营商环境现状

1.从减税降负方面为优化税收营商环境腾出空间。2013~2017 年，税务部门新修订和新出台的有关税收优惠项目有 387 项^①，这些新出台的优惠政策落地迅速，基本都在当年带来了超过千亿元的新增减税规模，到 2017 年全年减税规模已接近万亿元。2018 年以后，各类减税降费的政策仍在加速出台，形成了“更大规模减税降费”的基本走势。根据 2020 年全国税务工作会议公布的数据，2019 年全国税务部门组织税收收入（已扣减出口退税）14 万亿元，同比增长 1.8%，全年累计新增减税降费超过 2 万亿元，占 GDP 的比重超过 2%，拉动全年 GDP 增长约 0.8 个百分点。

^②各专项减税政策也精准对接企业需求，激发了企业的投资和创业热情。2013 年至 2017 年“营改增”改革累计减税 2.1 万亿元^③；2017 年支持“大众创业、万众创新”税收优惠政策减税超过 5 000 亿元；^④2020 年继续执行下调增值税税率和企业养老保险费率等约新增减税降费 5 000 亿元。^⑤

① 张智.精准对接 优化税收营商环境持续推进中[EB/OL]. (2018-04-08) [2020-12-25].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1597165179347414166>.

② 2019 年全年累计新增减税降费超过 2 万亿元[EB/OL]. (2020-01-07) [2020-12-25].
<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810214/n810641/n2985871/n2985918/c5145885/content.html>.

③ 赵建华.2018 年全年减税降费 1.3 万亿元，哪些人最受惠？[EB/OL]. (2019-03-04) [2020-12-25].<http://finance.sina.com.cn/roll/2019-03-04/doc-ihsxncv9717050.shtml>.

④ 韩洁，郁琼源.营改增减税近 2 万亿元 这些国家减税红利你知道吗？[EB/OL]. (2018-01-17) [2020-12-25].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-01/17/c_1122274780.htm.

⑤ 李克强：今年新增减税降费约 5 000 亿元[EB/OL]. (2020-05-22) [2020-12-25].
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1667353869533837884&wfr=spider&for=pc>.

这些减税降费政策在给企业带来红利同时，也极大改善了我国税收营商环境的指标水平。对比 2013 年和 2018 年的变化，我国总税率和社会缴纳费率的降幅超过 10%，基本上能够比肩发达经济体的减税水平。在税收负担不断降低的情况下，我国一大批新设企业入市。2019 年全国新设市场主体为 2 179 万户，日均新设企业达到 2 万户，活跃度为 70% 左右，市场活力进一步增强。

①

表 2 部分经济体总税率和社会缴纳费率改善情况 单位：%

经济体	2013 年	2018 年	变化率
中国	68.6	59.2	-13.70
中国香港	22.8	21.9	-3.95
美国	43.8	36.6	-16.44
澳大利亚	47.4	47.4	0
日本	50.3	46.7	-7.16
泰国	26.0	29.5	13.46

资料来源：2014 及 2020 年《世界纳税报告》

2.从“放管服”方面为优化税收营商环境打下基础。如果说“减税降费”主打为企业带来切实的经济收益，那么“放管服”就是为了让企业获得更贴心的纳税体验。为支持实体经济发展，税务部门以“放管服”为要点，在税收征管明规范、列清单、提服务等方面不断改进。为实现税收征管标准化水平，国家税务总局先后出台《全国税收征管规范》（1.0 版、2.0 版）、《全国税务机关纳税服务规范（3.0 版）》在征收管理方面实现“一个标准、一把尺子”，从而保证了基层税务机关的征管工作能够依规开展，避免不作为和乱作为。

在方便纳税人办理税收业务方面，2018 年国家税务总局推行办税事项“最多跑一次”改革。以清单方式规定了五大类 103 小类的税务事项，纳税人在资料完整的情况下，最多到税务机关跑一趟就可办结。同时对税务注销等程序，在资料不完全齐备的情况下，可以采取“承诺制”容缺办理，打通了纳税服务的“最后一公里”。让企业在纳税中受益的还包括税务部门已连续 6 年开展的“便

① 2019 年全国新设市场主体 2 179 万户[EB/OL]. (2019-12-28) [2020-12-25]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/28/content_5464620.htm.

民办税春风行动”。自2014年开始，该行动持续推出了一系列服务举措，为纳税服务不断注入新的内容，增加新的注解。2016年以大数据、“互联网+税务”为关键词的金税三期工程正式上线，实现了税务登记、纳税申报、预约办税等内容的全面线上办理。通过电子税务局等平台，纳税人可以实现24小时自助办税，同时财税库银横向联网系统使纳税人办理涉税事项不再受时间、空间的限制。办税容易了、提速了，纳税人满意度和遵从度也随之提升。当然，在实践中还存在“过度服务”问题，比如税务机关会催促应纳税额较小的小微企业办理退税，但事实上其办税的成本要远高于可退税额。所以未来在对接企业具体情况以提供精准服务方面，还需要在实务中总结经验，进行改善。

（三）国外优化税收营商环境经验借鉴

1. 美国优化税收营商环境的经验借鉴：主打信息和服务。

第一，利用信息化技术简化申报程序。美国国内收入局简化了纳税的相关报表，将纳税人报表填报时间缩短到几分钟之内，同时开发税务服务软件，提高网络申报的覆盖面。在纳税程序不断优化的背景下，企业从准备纳税到缴纳完成税款的时间也在逐年降低。

第二，设立专门机构和专门法案服务纳税人。为保护纳税人权益，美国政府将上诉委员会更名为税务法院，从而使纳税人能够获得更好的司法救济。同时早在1988年颁布《纳税人权利法案》时就列举了纳税人在纳税活动中享有的权利，比如美国国内收入局须在合理的时间及地点约谈纳税人、在征收税款时必须礼貌对待纳税人，甚至规定了只能在早八点到晚九点期间联系纳税人等等。这些措施能够保护纳税人权益、顾及纳税人在与税务部门沟通中的感受，目的都是为了优待纳税人。

第三，为纳税人日常申报设置便捷通道。为帮助纳税人理解税法，美国国内收入局工作人员会通过电话、信件、电子邮件等方式接待纳税人的咨询，同时提供现场咨询服务。在每一份寄送给纳税人的材料中，美国国内收入局都会用清楚和简洁的语言解释材料中可能涉及的问题、所参照的法律依据并说明纳税人若有疑问应如何咨询等。对于报税困难的群体，还会通过所得税志愿者援助项目或老年人税务咨询项目提供专项服务。

2. 韩国优化税收营商环境的经验借鉴：从实质到程序的改善。

第一，提高税收制度的法律级次。韩国政府通过立法程序将国税厅的多项原则性规定转变为法律，提高了税收规定的权威性，也确保了税收征管程序能够规范有序开展。为方便税务机关获取第三方的数据，韩国政府通过立法手段实现国税厅与390多个外部部门的信息系统互联互通，这在方便税务部门征收管理的同时，也建立了服务纳税人的基础。

第二，积极应用税收信息化手段。韩国政府早前已在推行申报无纸化和数据集成化。数据集成后，纳税人不需要再重复申报，税务部门即可以利用《电子税金计算书》对购销双方的数据进行比对分析，从而获得纳税信息。此外税务部门还会利用电子发票加强增值税的征收管理，在征收管理中发挥第三方涉税专业服务机构的积极作用。

第三，贯彻“以纳税人为本”的纳税服务理念。韩国政府极其重视纳税人权益的保护，每月设专门的现场沟通日，税务人员要现场解决纳税人的税款缴纳问题。此外，每年会给予纳税人一些除税收以外的优惠，如优惠利率贷款、医药费折扣等。

3.金砖四国优化税收营商环境的经验借鉴。

(1) 印度：以优化税制为起点。为了解决税制繁琐、各邦税率冲突的问题，印度将所有的间接税统一为商品和服务税（GST），税率分成5%，12%，18%，28%四档。^①GST改革效果明显，新税制下纳税人的税收负担比过去有不同程度的降低，完税程序和完税用时的指标都有所改善。在2018年全球税收营商环境的评价中，印度的排名即升到115名。

(2) 南非：在减税和便利性上做文章。南非对企业经营出台了一些有针对性的税收优惠政策，如对工业园区内企业发生的与生产有关的原材料免除进口关税，对企业在境内采购的原材料实行增值税零税率，这些优惠政策激发了企业的经营积极性。在纳税服务方面，南非对企业设立及其他涉税事项也设计了一站式服务的规定。同时在金融企业的配合下，纳税人能够实现通过税务分支机构、在线支付以及银行转账缴纳税款和退税。尽管如此，因行政效率低下，南非的税收营商环境排名并不乐观。

① 简政放权 优化服务 增强企业“获得感”[EB/OL]. (2018-08-15) [2020-12-25].http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201808/15/t20180815_30040506.shtml.

(3) 巴西：对不同类型企业推出特色服务。为吸引国外投资者，巴西政府扩大了国民待遇和税收优惠的覆盖范围，如目前允许任何居住在境外的投资者投资于本国的资本市场，而且向国外投资者提供缩短注册时间、简化注册手续等服务。为便利本国中小企业经营，巴西政府对符合规定的中小企业给予简易税率、假定利润等税收优惠。和南非类似，虽然巴西政府在优化税收营商环境方面进行了努力，但受制于本国税制设置上税种多、差别税率多、税法临时措施多等原因，该国的税收营商环境也不太被国际社会认可。

(4) 俄罗斯：抓住税制改革这个关键因素。俄罗斯对优化税收营商环境比较重视，近年来出台了降低税负、建立特区和工业园区内税收优惠政策等措施。同时，为了从根本上解决制约营商环境改善的税收问题，俄罗斯从2017年开始全面审查税收体系，2018年制定和通过税法修正案，2019年开始实施长期稳定的新税收规则。新规则的效果逐渐显现，俄罗斯全球营商环境的排名逐年进步，2019年已跃居30名以内。

4. 国际经验对我国税收营商环境的启示。

(1) 利用信息技术提升税收征管质效。信息化手段会给税收征管带来革命性的变化，高水平的税收营商环境也必须配备相应的信息化管理手段。尤其是在国家层面整合全国性的政务信息系统，打造全国统一的电子税务局，可以充实单纯的税收管理单行系统，加强信息间的互联互通，实现内外部涉税信息的全系统实时共享。

(2) 简化税制和征管流程以提升纳税遵从。税制复杂、征管繁琐会增加纳税人对税收的抵触情绪。各国经验均表明，税制设计得更简化，征管流程设置得更简单，既便于纳税人理解和操作，也便于税务部门提高征纳服务效率。而且这些措施既可以有效降低纳税人负担，也可以降低纳税人的遵从成本，能够促进商业活动的繁荣。

(3) 将保护纳税人合法权益作为税收管理的出发点。优化税收营商环境要充分体现对纳税人的尊重和保护。各国在税收营商环境建设中纷纷提倡增加纳税服务比重，将纳税服务理念 and 机制引入税收征管，促进由强制税收管理向纳税服务转变。一方面是通过立法保护纳税人的合法权益；另一方面是加强与纳税人沟通，包括进行税法宣传和纳税咨询，从而促进形成和谐的税收征纳关系。

三、进一步优化我国税收营商环境的路径探索

现阶段优化我国税收营商环境可以对照《世界纳税报告》中的评价指标体系，着力降低总税率和社会缴纳费率，压缩纳税次数和纳税时间，改进税后流程，实际上可以归结为从制度和程序两大路径上进行优化。

（一）促进税收法治化，打好税收营商环境建设的基础

优越的营商环境首先是一个法治的环境，未来营商环境的改善需要全社会的法制化建设。税收营商环境建设也要营造一个法治的氛围，以保护市场经济中的契约精神。因此，现阶段的任务一是要完善税收立法的顶层设计。目前现行18个税种中，仍有5个税种尚未完成立法工作，需要按计划逐步推进立法，以保证后续各项税收工作能够有法可依。二是根据市场发展需要继续推进税制改革。对某个税种的税制要素设计直接规定了未来纳税人负担的税率和缴税次数，决定了企业税负水平和办税便利度，故在税制改革的设计中就要考虑降负担和简流程。三是要加大清费力度。将一部分适合以税收形式征收的收费项目和基金项目改为或并入税种征收，不适合归并的则逐步取消，避免收费项目过多过杂弱化了减税的效果，把优惠政策真正落实到企业。

（二）促进征管现代化，建好税收营商环境建设的日常规范

在现代化的征管体系中，要明确定位征纳双方权责的边界，税务机关在征管中的核心任务是提高征管效率，降低纳税遵从成本。但还权还责于纳税人并不是放松管理，税务机关需要转向以风险管理为导向的专业化管理。要在税收征管中创新风险防范措施，利用大数据和信息系统进行数据分析，构建税收信息的预警分析体系，以有效提高纳税人的遵从性。同时加大事中、事后监督力度，实现重点税源全流程税收风险管理，推进分级分类管理和税源扁平化管理，提高税务机关的工作效率。现代化的征管还应注重减少对纳税人的干扰，这需要税务机关积极思考税收征管流程的优化融合，联合电子税务局、网上办税大厅等整合税收征管程序。这也是节约税收征管资源的有效方法。

（三）促进服务集约化，用好税收营商环境建设的各种通道

优化税收营商环境，归根到底离不开优质的纳税服务。我国税务机关历来重视改善纳税服务，但是与营商环境的要求相衔接，还需要在纳税服务的广度和深度上继续提高。首先，要继续开展“便民办税春风行动”这个品牌项目，以让纳税人办税更方便作为各种涉税活动的最终落脚点，能网上办的不能要求纳税人现场跑，能简化的事项必须取消不必要的传递和审核流程。对于不能当场反馈涉税单据的事项，应当提供类似北京市税务局“票e送”的物流服务。其次，通过12366平台与纳税人进行良好沟通，充分反映纳税人诉求。把咨询平台的资源统筹整合，设立“中控”平台，实现咨询电话一键转接。纳税人的咨询可以直接转接给所属辖区大厅、科室、专管员等，且紧急事项由“中控”平台督促办理。最后，要用好税务中介这一纳税服务的社会力量。让全社会了解税务中介的作用，鼓励第三方税务代理机构对纳税人提供点对点、专业化的服务。尤其是对涉外纳税服务的需求，鼓励纳税人通过税务中介了解国外税法规定，落实税收协定待遇，提前研判涉外经营可能遇到的税收风险等，帮助企业能够更好地“走出去”。

（四）促进治税信息化，管好税收营商环境建设的关键链条

首先，要继续完善“金税三期”工程。一方面，要根据新的征管模式完善“金税三期”中的功能模块，调整优化导入、查询、导出和补正功能，并加强与会计核算的比对、核查。另一方面，要组织税务部门内部的多部门联合对数据进行清查和整理，纠正和补充行业、资产总额、发票使用等重点信息。其次，要积极运用区块链技术，根据需要划定区域，统计来自网络上的关于纳税人和企业经营的各种信息，通过信息的环环相扣，减少虚开发票的现象。通过将“个人纳税证明”数据区块链留存，形成可信电子凭证，实现纳税人能够在线上向银行、签证中心等第三方提供可信的数字化纳税证明，使得“开证明”不再麻烦。^①最后，是借力“互联网+税务”的发展，推动纳税人的信用体系建设。分析纳税人的信用行为并进一步跨区域、跨部门合作，加快构建“大征信”格局，最大限度地实施信息资源共享，为优质企业提供快捷方便的服务，对破坏税收营商环境的失信企业实施联合惩戒。

^① 税务总局用区块链改革税务管理[EB/OL]. (2018-01-22) [2020-12-25].

<http://www.shui5.cn/article/b2/117900.html>.

参考文献:

- [1] 孙玉山.推动税收便利化服务高质量发展[J].中国税务, 2018(2): 24-26.
- [2] 樊丽明, 葛玉御.上海国际金融中心建设的金融业税负与政策研究[J].金融发展研究, 2016(4): 3-11.
- [3] 马龙.韩国增值税申报管理对我国优化营商环境的启示和借鉴[J].注册税务师, 2017(12): 58-61.
- [4] 罗秦.税务营商环境的国际经验比较与借鉴[J].税务研究, 2017(11): 26-31.
- [5] 张景华, 刘畅.全球化视角下中国企业纳税营商环境的优化[J].经济学家, 2018(2): 54-61.
- [6] 葛玉御.税收“放管服”改善营商环境的路径研究[J].税务研究, 2017(11): 32-36.

作者单位: 中国人民大学财政金融学院

(责任编辑: 齐焯)