# 经济发展中的财政政策——增长优先兼顾公平与稳定

来源：网络 作者：柔情似水 更新时间：2024-01-30

*\" 经济发展问题历来是经济学研究的热门话题．本文把经济发展问题研究与财政政策研究结合在一起，旨在探索经济发展中政府的职能及财政政策的作用．副标题所强调的是本文的基本观点，即本文把增长视为发展中国家财政政策优先考虑的目标，尽管公平分配、经济稳...*

\" 经济发展问题历来是经济学研究的热门话题．本文把经济发展问题研究与财政政策研究结合在一起，旨在探索经济发展中政府的职能及财政政策的作用．副标题所强调的是本文的基本观点，即本文把增长视为发展中国家财政政策优先考虑的目标，尽管公平分配、经济稳定对于发展来说也很重要，甚至在一定时期，也可能把公平分配或经济稳定放在政策考虑的优先位置，但就整个发展过程而言，发展中国家的财政政策始终发挥着增长“加速器”的作用．中国属于发展中国家序列，中国的财政政策目标确定也应当体现上述思想。

在转向市场经济体制的发展过程中，财政政策的这种增长“加速器”作用短期不会改变，改变的是操作方式：即通过培育市场来获得增长效果。在本文中，财政政策的这种增长“加速器”的作用被描写成为“发展导向”政策，它与发达国家财政的“需求管理”政策有明显的区别。

要发展，首先要把生产力促上去，以提高经济的供给能力。这是发展中国家面临的主要矛盾，也是中国经济长期发展要解决的根本性问题。而生产力水平提高（或供给能力增强）仅靠“残缺的”或“不发达的”市场体系及民间部门自身的努力是难以奏效的，或者是发展极其缓慢的。在市场经济发展的初期阶段，政府一方面应大力培育市场发育。完善市场体系，充分发挥市场机制作用；另一方面。在市场尚未完善或成熟之前，仍有责任发挥政府的组织协调功能，有时甚至还不得不暂时“替代”部分市场的功能，以弥补“残缺”或“不发达”市场的缺陷。理解这一点甚为重要，它实际体现的是这样的思维逻辑，即在不具备最优发展条件时，寻找次优发展条件，应是决策者们的明智之举。

由于经济发展中的财政政策问题涉及面广，本文只能以增长为主要内容展开讨论。在篇章结构安排上基本上是按照：资源配置、收人再分配与经济稳定的顺序来阐述发展过程中的财政政策问题．具体说来，全文共分三篇九章，第一篇分三章来阐述经济发展、政府干预与财政政策的基本理论问题；第二篇分四章阐述财政政策与经济增长；第三篇分两章阐述社会福利、经济稳定与财政政策问题。

第1章，经济发展过程描述。本章共分4节。第1节主要阐述本文对经济发展定义的理解。认为，经济发展是一个包括经济的“数量增长”与“质态改进”有机结合的过程，二者不可偏废，但增长是基础，如果没有或否定了经济增长的累积和叠加效应，就谈不上经济“质态”的改进，从而也就无法论及经济发展。

第2节，介绍经济发展的初始条件如何影响一国的经济发展进程。并区别发达国家与发展中国家由于初始条件不同，发展进程表现出极大的差异性．后起的发展中因家是在农业和传统工业的改造尚未完成的条件下，发起工业化运动的“二元结构”特征，使这些国家无法完全依赖市场力量推动发展，政府在其间发挥重要作用。后起的发展中国家在发展进程中既存在着许多不利的因素，也存在着许多有利机遇。它为善于寻找发展契机与突破口的发展中国家提供了“跳跃式”发展的可能性。东亚“四小龙”属于这类国家和地区成功的范例。

第3节，关于发展的类型主要分为两大类：一是政府的“发展导向”；二是政府的“需求管理”。东亚“四小龙”的成功得益于政府的“发展导向”政策，大多数欧美发达国家政府行的是“需求管理”政策。发展政策上的区别反映了不同发展阶段上政府职能的重点有所不同。

第4节，对大国发展中遇到的特殊问题展开讨论，并引申出大国应与小国具有不同的经济发展战略。关于大国发展中遇到的特殊问题包括：典型的“二元结构”；不平衡的区际发展现状；发展很难建立在外援基础上等。

第2章，经济发展与政府干预。本章主要讨论政府干预经济的理由。政府干预经济的理由主要建筑在“市场缺陷”的认识上，但对“市场缺陷”的认识，不同时期，不同发展类型的国家存在差别，因而，不同时期、不同发展类型的国家于预存在着不同的待点。

第1节，重点介绍现代西方经济学中关于政府干预经济的理由分析。本文联系特定的市场约束条件把“市场缺陷”分为两种类型；一是古典类型的“市场缺陷”。它指完全自由竞争市场条件下出现的“市场缺陷”。既便是在完全自由竞争的假定条件下，市场也不能提供“公共产品”，不能解决“外部性”问题，不能实现社会公平分配目标。二是现代意义的“市场缺陷”。它指建立在社会化大生产条件下的市场，这是一种不完全竞争的市场（或垄断竞争市场）。此时，关于政府干预经济的理由与“规模经济”和“信息不完全”有关。对自然垄断行业与企业“共谋”行为进行干预，对市场因“信息不完全”，而导致的‘内在波动”进行干预，构成了现代经济条件下政府干预经济的理由。

第2节，发展中国家的政府干预与发达国家的政府干预有不同特点，其差异主要体现在两个方面：一是发展条件存在差异；二是发展动机不同。从发展条件来看，发展中国家国民收人水平处于低度循环状态中，无论是物质资本还是人力资本都显得十分匮乏，市场的容量相对有限，并在国际竞争中处于不利的地位。从发展动机来看，发展中国家政府具有强烈的“赶超”欲望，这样，使发展中国家的政府干预与发达国家显著不同，发达国家的政府干预在于弥补“市场缺陷”，发展中国家的政府干预不仅具有上述功能，更重要的还是不得不在一定时期内部分“替代”市场功能而发挥调节作用。因此，发展中国家的政府干预广泛渗透到产业配置、储蓄动员、市场培育、国际竞争各个方面。发展中国家的政府于预具有两面性，一方面，若政府干预得当，可以培育市场，推动经济发展；另一方面，若政府干预失当，也可能扭曲市场，阻碍经济发展。显然，这种类型的政府于预具有一定的选择上的风险性。中国在向社会主义市场经济过渡中，政府同样面临着上述选择，因此，处理好政府与市场的关系对发展至关重要。

第3章，政府干预与财政政策。政府干预经济有多种手段，其中财政政策是最重要的手段之一。运用财政政策干预经济、推动经济发展，首先，需要了解财政政策的体系、功能、传导机制，并对其作用效应进行评价。其次，应结合中国实际提出有利于经济发展的财政政策设想。本章分4节阐述上述问题。

第1节，先归纳政府干预的类型并说明干预强度的国别和发展时期差别。从经济分析需要的角度，可直接将政府干预归结为两种类型；一种是政府运用各种经济工具发出的各种经济参数间接影响市场供求，进而影响生产者行为和消费者行为形成间接调节；一种是通过经济关系的强制约定，限定企业生产什么，生产多少，按什么价格出售产品，即通过管制”措施直接调节市场供求。通常市场体系发育比较完善的发达国家主要运用前一种方式调节经济运行而发展中国家习惯运用后一种方式调节经济运行。政府对经济的干预强度一般视国情而定。本文认为，对政府干预作用的认识不仅仅是一个理论问题，更重要的是一个实践问题，是一个对本国国情的准确把握及政府的灵活运用问题。

第2节，在政府经济干预活动中财政政策发挥重要作用。财政政策是一个完善的体系，它由政策目标、政策主体、政策工具三大要素构成。政策目标主要包括：促进经济增长；保持物价相对稳定；实现收入公平分配；提高社会生活质量。政策主体指政策制定者和执行者。政策主体的行为是否规范，对于政策功能的发挥和政策效应的大小都有重要影响。政策工具主要有税收、公债、公共支出、政府投资、财政补贴等。

政策的作用通常要通过特定的政策传导机制才能产生政策效应。最为重要的媒介体是收入分配、货币供应与价格。财政政策工具变量的改变主要是通过引起上述媒介体中间变量的改变来达到预期目标。 \"

第3节，关于财政政策的功能、作用与效应。财政政策的功能主要体现在资源再配置。收入再分配和经济稳定上。财政的资源配置与市场的资源配置具有不同特点，两者应保持恰当比例关系。从理论上讲，财政部门资源运用的边际效益应等于该资源用于民间部门时所取得的边际效益，财政部门资源配置所追求的是社会效益的极大比。以征税和转移支付为主要内容的收入再分配是一种超越一般要素占有关系而形成的强制性收入转移，它具有调节收入分配差距，实现公平分配的作用。财政的稳定功能并不是指自身的预算收支平衡，而是把财政纳入整个国民经济循环过程，运用各种财政手段来实现经济运行的总供求平衡。

评价某项财政政策的优劣，可运用“成本——效益”分析法。若把实现政策目标值视为政策有效益（注：前提是目标值正确、合理），那么，其间所付出的代价（包括各种费用）视为成本，则评价可从“成本”与“效益”的比较中做出判断，但问题是，“成本”中的“补偿费用”不易确定，政策的效应难以把握，因而政策评价实际上是一项困难的工作。

第4节，通过上述一系列理论分析，本文最终归结为制订适合中国特色的财政发展导向政策。简言之，该项政策就是如何保证实现增长优先、兼顾公平与稳定的目标。促进经济增长之所以是我国财政政策的首选目标是因为它有利于扩大就业、提高国民生活水平、有利于经济“隔几年上一个台阶”。当然强调发展速度并不是要忽视稳定，在两者的考虑中总有个重点及一般的兼顾问题，发展导向政策就是要解决这个问题，在增长优先考虑的同时，兼顾公平与稳定。本文所描述的发展政策与传统体制下的发展政策根本不同，前者突出市场的基础作用，强调政策的引导作用，而非“替代”作用。

第4—7章构成本文第二篇。本篇主要分析财政政策与经济增长，其中第

4、

5、6章主要从资本积累的角度分析外延的经济增长，第7章集中分析内涵型的经济增长，即以技术进步和教育发展为主要特征的增长。

第4章，扩大总资本积累（上）。本章主要讨论资本积累的一般理论。第1节、增长模型中的资本积累要素，主要叙述“哈罗德——罗马”模型、新剑桥增长理论、新古典增长理论及卡莱茨基社会主义增长模型中关于资本积累的论述。并将真与发展经济学中关于资本积累的若干理论进行对比分析指出，发展中国家的资本积累存在重“数量”轻“质量”的倾向。

第2节，是对上节分析的提炼，将资本积累归结为经由储蓄动员、投资转比、资本形成过程而最终形成的结果，并将这个过程用公式表示（K=y\*s/y\*l/s\*k/l）。认为，扩大资本积累，首先要在储蓄阶段努力提高储蓄率（S／y）。其次，要促使储蓄顺利转化为投资，当s=I，投资转换率I／S=1时，经济处于均衡增长状态，财政与金融渠道是完成储蓄-投资转化的两大基本渠道。发展中国家金融大多受到压抑，从而阻碍了投资的有效转化。最后，在资本形成阶段投资主体的行为倾向也影响资本积累效果。预期投资的回报率和投资成本——利率是影响投资主体行为的两大基本因素。

第5章，扩大总资本积累（下）。本章是上一章继续（或下半部分），在上一章关于资本积累理论讨论的基础上，本章分4节，主要从中国储蓄格局的变化、财政的储蓄导向政策选择、投资渠道构建、投资责任主体形成等方面讨论中国的资本积累问题。 第2节，分析财政的储蓄导向政策。认为，在向市场经济过渡时期，继续保持较高的储蓄率，及时调整储蓄结构，适当增加政府储蓄、稳定居民自愿储蓄、利用债务扩大社会统有利于经济增长．它构成了财政储蓄导向政策的基本内容。增加政府储蓄要求提高财政收入占国民收入的比重，并控制财政的经常性支出。利用国债扩大收入来源取决两点：一是看举债融资所弥补的支出缺口是否必要，是否对本国经济发展有好处；二是看应债的来源是否充足。若满足上述两点应积极扩大国债融资。城乡居民储蓄的扩大与收人总水平提高以及收入差距拉大都有一定联系，此外，还与财政金融政策有关。

第3节，重点讨论投资渠道的构建问题。按照麦金龙的说法，由传统的政府储蓄一投资渠道转变为以金融市场为主导的储蓄一投资渠道会产生积极的“渠道效应”。但中国改革在形成投资主体多元化、投资来源多渠道的同时也埋下了一系列深层次的矛盾，如一方面居民储蓄“过剩”，另一方面政府与企业的投资资金供给不足；储蓄——投资的流向不合理，不同行业的投资呈现出明显的失衡状态等。构建新的投资渠道要求明确财政与银行的投资分工，并通过构建政策性投融资体制来协调解决政策性开发资金的供给问题。

第4节，投资责任主体的形成是提高投资效率的关键。长期以来，我国的大量投资并未有效地转化为有效资本，因而尽管投资率很高，但资本形成率及投资产出率却很低，究其原因是缺乏投资责任主体，在国家与国有企业分配关系的改革过程中，曾尝试通过“利改税”、“承包制”来强化企业的投资责任，但未收到明显效果。只有引入现代企业制度，才有利于在新型的产权构造基础上，形成对企业的风险制约，也只有在此基础上，才可能有企业投资的真正高效率。

第6章，重视政府投资与“公共资本”积累。如果说第

4、5章是就财政政策如何促使总资本积累的扩大来达到刺激经济增长的目的。那么本章，则直接通过政府投资形成“公共资本”来推动产业结构优比，进而达到实现增长的目的。本章共分5节。

第1节，简要阐述政府部门投资的范围。认为，政府部门对基础产业或基础设施投资具有不可推卸的责任。其理论依据可从马克思关于“共同生产条件”的论述中得到说明。严格说，基础产业与基础设施是有区别的。基础设施具有“公共产品”的某些特征。

第2节，进一步分析政府部门投资与民间部门投资的关系。首先，为了达到社会的最佳产出量，政府部门投资与民间部门投资必须保持一定的比例关系。其次，在投资顺序上，是两部门同时递增，还是优先发展某一部门，进而带动其他部门发展，是发展战略选择中的重要问题。欧美等发达国家的资本积累是从民间资本积累开始，逐步扩大公共资本积累；日本经济在赶超过程中，公共资本积累享有优先地位，它带动着民间资本随之扩大。在中国，强调政府投资有助于缓解“瓶颈”矛盾，扩大产出能力。

第3节，关于投资标准与“公共资本”订价问题。投资标准是判别投资是否合理的重要理论依据。西方经济学中关于判别投资效益的讨论涉及多种标准。政府投资着眼长远利益和社会整体效益，那么公共项目的眼前利益和直接投资补偿问题便成为财政政策关注的重要问题。通常“纯基础设施”项目完全由政府财政补偿，“准基础设施”项目，部分通过收费补偿、部分由财政补偿。

第4节，中国基础部门发展与政府投融资。基础部门的供给短缺一直是中国经济稳定和高速增长的主要制约因素。基础部门滞后发展的主要原因是资金来源不足。发展政府政策性投融资机制，将财政融资良好的信誉与金融运作的高效率结合起来，有助于加快基础部门发展。国外发展政策性投融资机制，比较成功的经验是发展政策银行。我国政策银行的发展应把计划、财政、银行的政策性投融资业务捏合起来，形成有效地运作。

第5节，关于政府农业投入与农业\" 发展问题。政府投资农业是由农业作为基础部门所共有的特点决定的。这些特点包括，农业社会效益大而直接经济效益小；农业生产对自然生态环境和基础设施依赖大；农业是个风险产业；农产品需求弹性小；此外，农业的历史包袱较重，难与工业竞争。近年来，农业投入下降，造成了农业生产条件恶化，生产滑坡。增加政府农业投入关键是要形成完善的、有法可依的投入体系，从体制上保障农业投入的逐步提高。

第7章，逐步转向内函型增长。本文所讲的内函型增长主要指依靠技术进步和教育发展（或曰“人力资本”增加）所实现的增长。

第1节，内函型增长是今后发展的主要方向。我国人均占有的经济资源相对匮乏，持续依靠增加资源投入来实现的增长很难维持长久。这就决定了新的经济发展阶段的基本要求是实现以提高经济效益为核心，以科学技术进步为依托的资源节约的内函型发展模式。发展导向政策应积极引导企业走向内函型的发展道路。 第3节，教育是技术进步的源泉．教育在内涵增长中发挥重要作用。美国学者舒而茨提出的“人力资本”理论，较好解决开了战后美国经济增长中的“列昂节夫之谜”。马克思也就教育增长的作用有过论述。“教育产品”具有双重属性：（l）教育既是一种个人需要，又是一种公共需要；

（2）教育既导致个人的收入差别，又是实现社会公平分配的手段；

（3）教育既具有）一泛的外部经济性，又由于教育资源有限而决定了它使用的竞争性。上述待点，决定了“教育产品”供给的特殊性。教育费用分担应体现受益原则，全社会受益的基础教育应由政府负担，个人受益的职业教育应由个人负担。中国目前的教育经费增长略低于经济增长，有必要适当提高教育投入比例，增加教育投入不能光依靠政府，要动员全社会，尤其是鼓励个人投入。

第三篇讨论增长中的公平与稳定，经济发展不仅要求有增长还需要有生活质量的改进。提高社会经济福利保持经济相对稳定是改进生活质量的重要条件，第三篇包括

8、9两章。

第8章，以追求社会福利水平提高为最终目标的增长。本章分两节阐述增长、福利与再分配的关系以及如何通过税收和转移支付手段实现公平分配的目标。

第1节，主要论述增长与福利与再分配的关系。首先解释福利概念，认为，福利是个人（个人福利）或社会全体成员（社会福利）对经济活动最终的“满足”程度所做出的评价。经济发展的最终目的是满足全体社会成员日益增长的物质和文化需要。作为这种满足的前提条件是经济增长（或财富增多），但财富增多并不意味人人富强起来，财富的分配亦是影响社会福利水平的重要因素。发展中国家在发展进程中曾提出过三种不同的再分配战略。“先分配后增长”，“先增长后分配”、“边增长边分配”。中国自90年代以来也面临着在增长与公平之间的协调问题。要解决好这一问题需要在理论上解决两个问题：一是对经济发展中收入分配差距拉大的认识问题；二是财政公平分配“度”的把握问题。应当说，保持适度收入差距有利于经济增长，根据我国的情况把基尼系数控制在0．40左右为宜。 第九章，保持相对稳定的增长。本章主要讨论经济增长与经济波动及通货膨胀的关系。认为，增长中的波动与通胀难以避免，财政政策的作用是减少波动抑制恶性通胀。

第1节，先分析经济波动对经济福利的影响。认为，经济波动将损害经济效益并诱发通货膨胀。通常经济变“冷”时，由于调整可能导致“调整成本”增大，出现商品积压和“半失业”状态，会影响经济效益。当经济变“热”时，由于需求扩张过猛，且投入产出效率低，可能诱发通货膨胀。我国1979—1993年，国民生产总值年均增长9．3％，物价上涨率年均为6．4％，经济增长中伴生着通货膨胀。这一现象在许多发展中国家也同样存在。

第2节，关于恶性通货膨胀的成因与后果分析。通货膨胀对个人、企业、政府的行为均发生着扭曲性作用，产生消极影响。导致通货膨胀发生的原因，既有总量方面的原因，又有结构方面的原因。1994年爆发的严重通货膨胀主要是由农产品的供给不足引起。

第3节，总结上两节关于经济波动和通货膨胀的后果和成因，本文认为，应从发展中寻找稳定的政策措施，或曰从供给与需求管理结合的角度寻求稳定措施。在这里，首先必须明确货币政策与财政政策在调控重点上有区别，货币政策对总量调节更直接更有效，财政政策对刺激供给，改善供给结构或供给条件方面发挥重要作用。两大宏观政策必须搭配使用。“双紧”或“双松”政策主要针对总量矛盾，“一紧一松”的政策搭配主要解决结构问题。中国需要在控制总量的同时，加快结构调整。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！