

中国财政政策的回顾与展望

——兼与日本财政政策的比较

中国社会科学院日本研究所 张淑英

中国和日本，有着不同的社会经济制度，处在不同的发展阶段。因此，两国间的经济体制、经济政策、经济现象等不可简单类比。尽管如此，作为一个研究日本财政的中国人，总能发现两国间一些或相同、或不同的有趣现象。本文试在回顾和展望中国财政政策的同时，兼与日本的财政政策进行比较，从两国财政政策的实践中，提出值得我们思考的问题和相互借鉴的经验教训。

一、平衡财政的确立

战后，中日两国都曾有较长的平衡财政时期。日本在 1949年度到 1964年度的 16年间坚持了平衡财政。中国在 1959年到 1978年的 20年间，保持了既无内债又无外债的平衡财政局面。不过，两国实现财政平衡的体制环境是截然不同的。

（一）日本的情况

战后初期，日本财政改革的一项重要成果是确立了平衡财政原则，并将这一原则以法律形式确定下来。1947年颁布的《财政法》第四条规定：“国家的岁出，必须以公债或借款以外的岁入为其财源。”日本财政专家铃木武雄称这一原则为“不发行国债主义”。

一些日本学者指出，日本财政法确立的这一原则，有些过于古典化，没有考虑到调节景气的需要。但这是事后评论。当时，日本之所以要将这一原则写进《财政法》，与两个因素有关。

1. 古典财政经济思想的影响

在战后初期的日本，认为应保持财政收支平衡的古典财政经济思想具有很大影响。当然，任何一个国家的财政制度，都不可能是单纯依据某种思想理论而建立，只有当理论得到实践的印证，理论才更具说服力。日本恰恰有过这方面的实践教训。

2. 日本自身有过的教训

20世纪 30年代以后，随着日本对外侵略的升级，军费开支急剧膨胀，财政入不敷出，于是，大量发行国债筹措财政资金，并由中央银行承购政府发行的国债。到 1944年末，日本的国债余额达 1520亿日元，相当于当年 GNP(754亿日元) 的两倍以上¹。财政规模的膨胀，大大超过国民经济的承受能力，由此导致了战后初期的恶性通货膨胀。在战争结束后的不长时间里，许多商品的价格上涨了几十倍甚至上百倍。一些老人指望安度晚年大半生的积蓄，变成仅够维持几个月的口粮钱。恶性通货膨胀造成经济信号极度紊乱，生产和生活秩序陷于瘫痪。日本经历的教训，使他们确信古典财政经济思想的正确性。日本的《财政法》正是在这样的社会背景下制定的。

¹ [日]《昭和国势总览》，1981年10月30日发行本，上册第90页，下册第60页。

值得注意的一点是，《财政法》的起草者们注意到了世界上公债政策的新发展。20世纪30年代后半期，北欧的瑞典、挪威等国实行了“复式预算”制度，将财政区分为经常性预算和资本性收支两部分。采取这种做法的主导思想是：保持货币政策的中立性，通过财政调节经济景气，在经济趋于过热时，政府减少资金注入；当经济萧条时，增加政府投资。这种调节是通过资本收支预算进行的，即通过调整政府的资本性收支，缓和经济的波动幅度。当调节资金不足时，就需要发行公债。

据日本当时参与起草《财政法》的人回忆，那时看到北欧的做法以及发行公债对调节景气的积极作用，考虑到将来日本也有可能需要发行公债，同时也考虑到公共投资、贷款或出资等带有投资性质，可以在将来偿还，因此，在以平衡财政为原则的前提下，作为例外情况，又对发行公债“网开一面”，将在一定条件下可以发行公债，写进《财政法》条文²，即：“对于公共事业费、出资以及贷款等的财源，可在国会议决的范围内发行公债或借款”³。这一“例外规定”，为日本政府以后发行建设国债，提供了法律依据。

（二）中国的情况

新中国成立初期，尽管也发行过国债⁴，但那基本上是一种例外措施，财政运营坚持的基本原则是：量入为出，收支均衡，略有结余，以余补歉。

中国不同于日本。日本的平衡财政原则是由法律明确规定的，中国并没有类似的法律规定，在1991年10月以前，甚至连相关的管理条例也没有⁵。但是，中国却比较严格地执行了平衡财政的原则，自1959年到1978年的20年间，没有发行内债，而且努力提前偿还已发行的公债。到1968年，偿清了所有的内债和外债。中国曾为“既无内债，又无外债”而自豪。

在没有法律和条例约束的情况下，平衡财政的原则之所以能在中国得到比较严格的执行，其原因主要有以下四点。

1. 传统财政理念

中国是个农民占主体的国家。新中国成立的1949年，乡村人口占总人口的89.36%，直到改革开放元年的1978年，乡村人口所占比重仍高达82.08%⁶。包括国家高层领导在内的各级政府官员和决策层，绝大部分出身于农民。以农民的传统观念来看，借债是经济状况不好的象征，它意味着入不敷出和国库拮据。殷实而健全的经济状态是“量入为出，略有结余”。改革开放前中国的平衡财政，反映着在农业大国中占主体的农民的传统

² [日]《昭和财政史—从终战到媾和—》第4卷，第174~175页。

³ [日]《财政法》第四条。

⁴ 建国初期，中国发行过两种国内债，一种是1950年发行的“折实公债”。所谓实公债，就是公债的发行与偿还都以实物为计算标准。在通货膨胀的情况下，采用折实的形式发行和偿还公债，有助于保护购买者的经济利益，从而有助于公债的顺利。折实公债以“份”为单位，每份以沪、津、汉、穗、渝和西安六大城市的大米（天津为小米）6市斤、面粉15市斤、白细布4尺和煤炭16市斤的批发价加权平均总和计算得出。按人民币计算，折实公债总共筹资2.6亿元。另一种是1954-1958年间发行的建设公债，实际发行额35.39亿元。此外，中国还有一部分外债，那主要是由于从前苏联和前东欧社会主义国家进口工业装备等而形成的债务。

⁵ 直到1991年10月21日，中国才颁布《国家预算管理条例》。现行的《中华人民共和国预算法》于1994年3月颁布，于1995年1月1日起施行。

⁶ 1991年版《中国统计年鉴》，第79页。

观念和理想境界。

2. 当时的国际环境与自力更生的建国方针

新中国选择了社会主义制度，站在了资本主义阵营的对立面，占世界多数的资本主义国家、特别是欧美等发达国家，对中国采取了孤立政策。另一方面，20世纪 50年代末、60年代初，社会主义阵营内部出现了分裂，中国与前苏联的关系恶化。中国不得不提前偿还苏联等国的外债。由此带来的经济困难和痛苦经历，促使中国更加坚定了自力更生的建国方针。在财政运营方面，“量入为出”和“不欠债”的政策倾向被进一步强化。

3. 缺乏对积极财政政策理论的了解与认识

尽管凯恩斯的《就业、利息和货币通论》在战前（1936年）就已发表，其中的积极财政政策理论越来越广泛地应用于西方国家的经济政策实践。但是在当时的中国，知晓凯恩斯财政政策理论的人寥若晨星。这一方面与当时中国的封闭状态有关，不了解国外经济学的发展和变化。另一方面，即使极少数了解西方经济学的中国学者，在当时的意识形态氛围下，只能站在“无产阶级立场”上，从批判的角度对待包括凯恩斯财政理论在内的西方各种经济学说。因此，包括中国的决策层在内，对于发行国债刺激需求、促进经济复苏的作用很少有人知晓，因而认识不到赤字财政还有积极作用的一面。

4. 计划经济体制的强大控制力

中国虽然没有类似于日本《财政法》第四条的规定，但是，国家计划取代了法律的约束力，对确保财政平衡起了至关重要的作用。表 1 最后一栏的数据表明，在计划经济体制下，国民收入的 1/3左右是由财政支配的。

表 1 改革开放前中国的财政状况（单位：亿元，%）

年	财政收入 (1)	财政支出 (2)	收支差额 (3)	国民收入 (4)	(1) / (4)
1950	65.19	68.08	- 2.89	-	-
1955	272.03	269.29	2.74	788	34.52
1960	572.29	654.14	- 81.85	1220	46.91
1965	473.32	466.33	6.99	1387	34.13
1970	662.90	649.41	13.49	1926	34.42
1975	815.61	820.88	- 5.27	2503	32.59
1976	776.58	806.20	- 29.62	2427	31.40
1977	874.46	843.53	30.93	2644	33.07

注：国民收入按当年价格计算。

资料来源：《中国财政统计》（1950-1988），第 11-12 173页。

应指出的是，在计划经济体制下，并没有独立的财政政策，因为那时的财政仅相当于国家的出纳，完全服从和服务于国家的经济计划。在计划经济体制中，占主体地位的是国营企业。国营企业的运营，包括投资什么项目、购买什么设备，采购多少原材料、

生产什么产品、生产多少、售价多高、招多少员工等等，都要按照上级下达的计划指标进行。在诸多的计划指标中，占主体的是指令性计划，即：含有命令意味的计划。国家通过自上而下的指令性计划指标体系，保障经济运营目标的实现。量入为出，收支均衡，略有结余，既是计划经济的一项基本原则，也是国家计划要确保的经济状态。

此外，在当时的国内外环境下，保持财政平衡，也是彰显计划经济优越性的政治需要。

二、财政从平衡转向赤字

1965年，日本为了克服周期性经济危机造成财政困难和需求不足，开始发行建设国债。这是凯恩斯积极财政政策理论在日本的首次试验。应该说，日本此次试验获得了成功，经济重新回到快速发展的轨道。当然，这种成功或许也给日本带来某种错觉，给以后的财政政策运营留下示范。从此以后，日本再也没有回到平衡财政的状态。

中国财政转为赤字的情况与日本截然不同。日本是在经济体制基本不变的情况下转为财政赤字的。中国财政转为赤字则伴随着经济体制的巨大变革，即：由高度集中的计划经济体制向市场经济体制转变。如果仅就供求关系来看，在 20 世纪 70 年代末和 80 年代的中国，突出的问题是需求如饥似渴，而供给严重不足，供求矛盾的特点是卖方市场，这种状况又被称作短缺经济。就是说，中国财政由平衡转向赤字，并不是由于出现了需求不足。中国做的是不同于日本的另一种试验，即：将赤字财政政策应用于短缺经济，通过这种政策应用，促进供给的增加。

（一）财政赤字的社会背景：推进改革开放

在中国，打破旧的高度集中的计划经济体制，是从改变原有的分配关系开始的，即：减少国民收入集中到财政的比例，这通常被称作放权让利。“改革每向前迈进一步，都要以财政上的放权让利为代价”⁷。所谓放权让利，就是向地方和国营企业放权，增强地方财政的自主性，提高企业的留利水平。

另一方面，为了促进农业的发展，国家提高了农副产品的收购价格，但是，粮食的销售价格却保持不变，购销价差由财政提供补贴。此类改革措施，加大了财政支出。

1987年以后，随着经济体制改革的全面展开，放权让利的范围也进一步扩大。以放权让利为突破口的财政改革，带来了多方面的变化，其中，对财政分配格局影响最突出的有两个方面。

1. “国退民进”，缩小国有企业的范围

经过改革，国有企业从大部分经营性领域中退出。就工业来看，国有企业的数量由 1995 年的 11.8 万个减少为 2007 年的 2.07 万个，减少幅度达 82.9%。表 2 的数据表明，在中国的工业产值中，国有及国有控股工业企业所占比重已经由改革起步时（1978 年）的 80.7% 下降到 2007 年的 29.5%；同期，在城镇就业人口中，国有及国有控股工业企业所占比重由 78.3% 降至 21.9%。

国有企业范围的大幅度缩小，扩大了市场经济发挥作用的领域，通过市场竞争，提

⁷ 项怀诚编著：《中国财政管理》，第 329 页。

高经济整体的运营效率，从而有助于减少国家财政对国有企业的补贴。另一方面，国有企业的减少，使得国家财政对企业的收支范围大幅度缩消，由此带来了财政在国民收入中所占比重的下降。表 3 的数据表明，财政收入在 GDP 中所占比重由改革起步时（1978 年）的 31.2% 下降到了 1995 年的 10.7%

表 2 国有企业在工业和城镇就业人口中所占比重（年末数）

	1978	1980	1990	2000	2005	2007
工业产值（亿元）	4231	4992	23924	85674	251620	405177
国有企业（亿元）	3416	3928	13064	40554	83750	119686
所占比重（%）	80.7	78.7	54.6	47.3	33.3	29.5
城镇从业人数（万人）	9514	10525	17041	23151	27331	29350
国有企业（万人）	7451	8019	10364	8102	6488	6424
所占比重（%）	78.3	76.2	60.8	35.0	23.7	21.9

注：关于中国的国有企业，1992 年以前称作“全民所有制企业”，1993~1998 年改称“国有企业”，1999 年以后称为“国有及国有控股企业”。随着国有企业称呼的变化，统计的范围和口径也有变化。因此，各年之间的数据没有连续性。

资料来源：《中国统计年鉴》1986 年版第 273 页；1991 年版第 391 页；2008 年版第 110、502 页。

表 3 1978-1997 年中国的经济增长与财政状况（单位：亿元，%）

年	财政收入 (1)	财政支出 (2)	收支差额 (3)	名义 GDP (4)	(1)/(4)
1978	1132.26	1122.09	10.17	3624.1	31.2
1980	1159.93	1228.83	- 68.90	4517.8	25.7
1985	2004.82	2004.25	0.57	8964.4	22.4
1990	2937.10	3083.59	- 146.49	18547.9	15.8
1991	3149.48	3386.62	- 237.14	21617.8	14.6
1992	3483.37	3742.20	- 258.83	26638.1	13.1
1993	4348.95	4642.30	- 293.35	34634.4	12.6
1994	5218.10	5792.62	- 574.52	46759.4	11.2
1995	6242.20	6823.72	- 581.52	58478.1	10.7
1996	7407.99	7937.55	- 529.56	67884.6	10.9
1997	8651.14	8651.14	- 582.42	74462.6	11.6

资料来源：2000 年版《中国统计年鉴》第 53、255 页。

随着改革开放政策的推进，激发了经济增长活力，也带来了财政收入的增加。表 3 的数据表明，1978 年以后，尽管财政在 GDP 中所占比重下降，但是，财政收入的绝对规模在不断扩大。1978-1997 年的 20 年间，财政收入年均增长 12.1%。但是，财政支出

却以更快的速度增长，年均增长率达 12.7%。于是，在财政收入持续增加的同时，财政赤字也在持续扩大。1980年代以后，除极少数年度外，财政均有赤字，且赤字规模呈扩大之势。

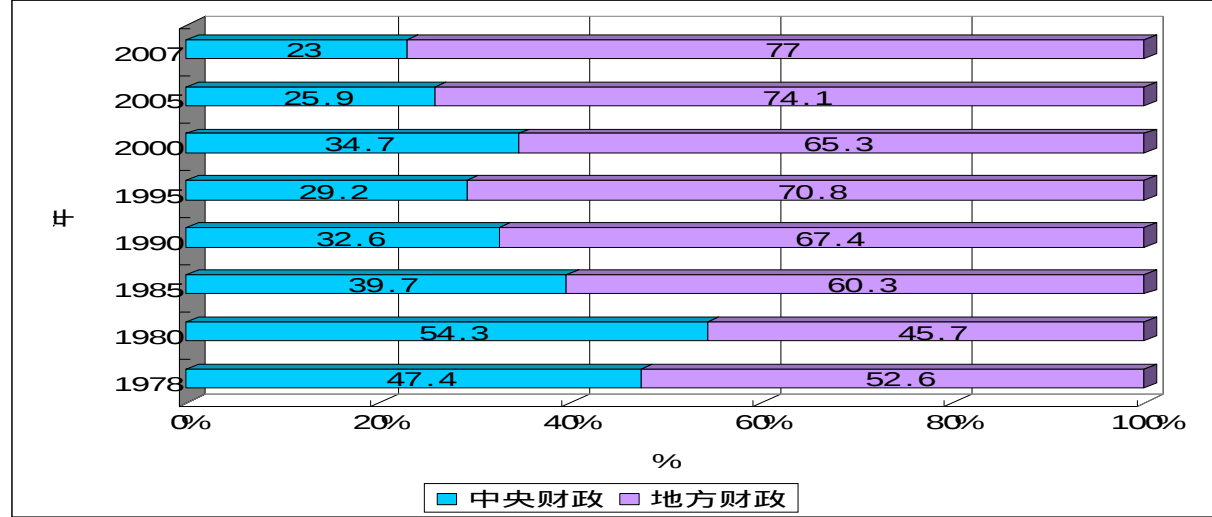
2. 扩大地方财政自主权

据我所知，日本有关地方分权的议论已有 30 多年，直到进入新世纪以后才取得一些进展。看来，凡是涉及利益分配的改革，在中国和日本，都不是一件容易的事。不过，在向地方分权方面，中国似乎比日本做的果断，进展也比较迅速。从改革开放之初，中国就将放权让利作为改革旧体制的突破口。

中国向地方放权的基本做法是，首先在东南沿海建立了一批特区，在财政税收上对特区实行比较特殊的政策，在那里进行试验，取得经验后推广到全国。后来又在全国各地建了许多经济技术开发区。尽管经济技术开发区的做法存在一些弊端⁸，但是，各个地方争相建立开发区的动因之一，在于可以得到税收方面的优惠，增加地方财政的自主权。

从图 1 可以看到，改革开放以来，地方可以支配的财力总体上呈上升之势，在财政支出总额中，地方财政所占比重由 1978 年的 52.6% 上升到了 2007 年的 77.0%。中国改革开放以来的实践证明，向地方放权的改革方向是正确的，它有助于各个地方因地制宜，发挥各自的优势，从而有助于搞活经济。

图 1 中央和地方财政支出所占比重的变化



资料来源：2008年版《中国统计年鉴》，第 263页。

(二) 财政赤字的理论背景：对积极财政的了解与认识

随着中国的对外开放，对西方经济学的介绍和研究兴盛起来，对西方经济学的态度

⁸ 诸如大量圈占土地，对农业的后续发展带来不利影响。一些开发区由于开发资金或开发项目不到位，致使良田撂荒，土地资源得不到充分利用等。

⁹ 如果从财政收入方面考察中央与地方的财源分配格局，统计数据给出的是相反的结果，地方在全国财政收入中所占的比重由 1978 年的 84.5% 降为 2007 年的 45.9%（数据源自 2008 年版《中国统计年鉴》第 263 页，表 7-3）。这一统计结果与改革开放的方向是相违背的。为什么会出现这种矛盾的现象，是一个有待研究的问题。

也发生了显著变化，不再是单纯的批判，更多的是分析、借鉴和试用。人们看到，美国、英国、日本等人们心目中的富余国家，其政府财政均有赤字，发行国债成为这些发达国家调节景气的政策手段，这使中国看到，赤字财政有其积极作用的一面。

可以说，改革开放使中国对财政赤字有了新的认识。尽管学术界对赤字财政政策存在严重分歧，甚至存在对赤字财政的严厉批判¹⁰，但在实践上，却没有遏止财政赤字的发生和发展，即使 1993 年转向适度从紧的财政政策以后，也没有停止发行国债。这表明，中国政府不再僵化地坚守过去的“量入为出，收支平衡，略有结余”的做法，而是更又弹性地运用包括发行国债在内的各种政策手段进行宏观经济调控。

改革开放带来的经济增长是有目共睹的。1978—1997 年的 20 年间，中国实际 GDP 年均增长率大约为 9.9%，实际国民收入年均增长率约为 9.8%¹¹。

一般而言，经济快速增长，可带来财政的自然增收，有助于财政状况的改善。在这种情况下，财政收支应是黑字，而不应该是赤字。战后日本经济高速增长时期便曾出现财政大量自然增收的现象。据说，当时的大藏省每年都要为如何将增收部分花出去而“开动脑筋”。中国则不然，在经济快速增长的同时，财政赤字却在持续增大。这种看似不合逻辑的事情，恰恰是中国推行经济体制改革的伴生现象。

三、适度从紧的财政政策（1993-1997）

1993 年下半年，中国在宏观经济政策上进行了调整，转向“适度从紧”的财政政策。

（一）转向适度从紧政策的背景

1989 年的“天安门事件”后，中国经济一度陷入低迷。但是，以 1992 年邓小平的“南巡讲话”为契机，一度被压抑的投资需求爆发出来，经济迅速走向过热。

如图 2 所示，全社会固定资产投资在 1991 年增长 23.9% 的基础上，1992 年又增长了 44.4%。尽管 1993 年下半年开始采取适度从紧的政策，全年的固定资产投资增长率仍高达 61.8%。

另一方面，通货膨胀重新抬头。如图 3 所示，1989 年和 1990 年一度回落的物价，又出现上升势头。1992 年，商品零售价格指数（Retail Price Index）和居民消费价格指数（CPI）分别上涨了 5.4% 和 6.4%。1993 年下半年虽然开始转向适度从紧的政策，但是，全年的商品零售价格指数和居民消费价格指数仍分别上涨了 13.2% 和 14.7%。

（二）适度从紧政策的内涵

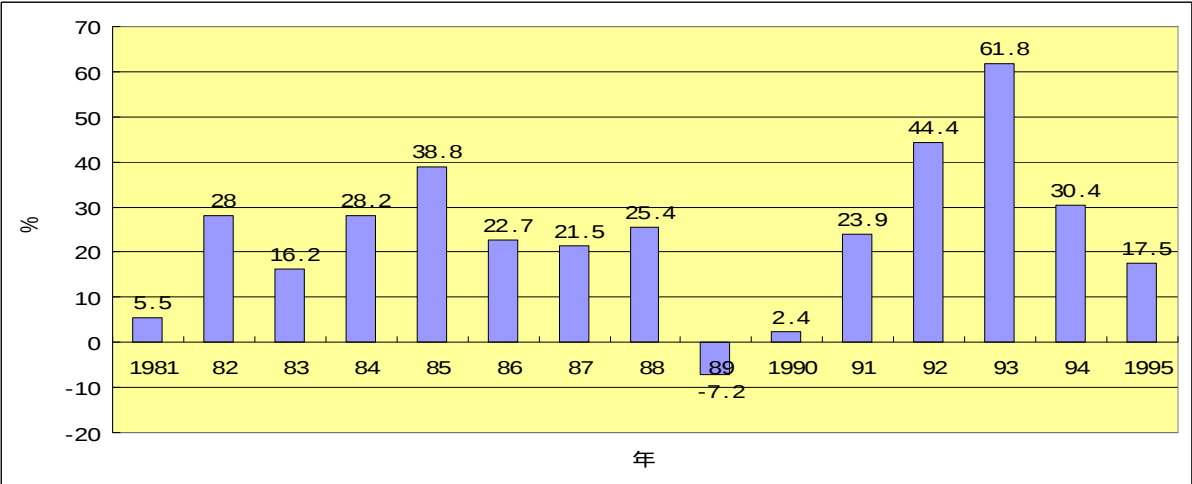
从政策方向来说，“适度从紧”属于紧缩性的财政政策。一般而言，紧缩性财政政策包含两个方面，一是增加财政收入，二是控制财政支出。然而，人们从财政统计数据上却难以看出“从紧”的迹象。表 3 的数据表明，中国的财政收入和财政支出每年都在扩大，1993-1997 年的 5 年间，财政支出年均增幅为 18.3%。财政赤字非但没有减少，反而呈进一步扩大的态势，同期，财政赤字扩大了 1.25 倍，由 1992 年的 258.83 亿元增大到

¹⁰ 1980 年 11 月 26 日 -12 月 6 日，中国在昆明市召开了第四次全国财政理论讨论会，会后出版了《当前财政问题——第四次全国财政理论讨论会文选》，其中便反应了中国财政学界对赤字财政政策的分歧和激烈争论。

¹¹ 据 2008 年版《中国统计年鉴》第 40-41 页资料计算。

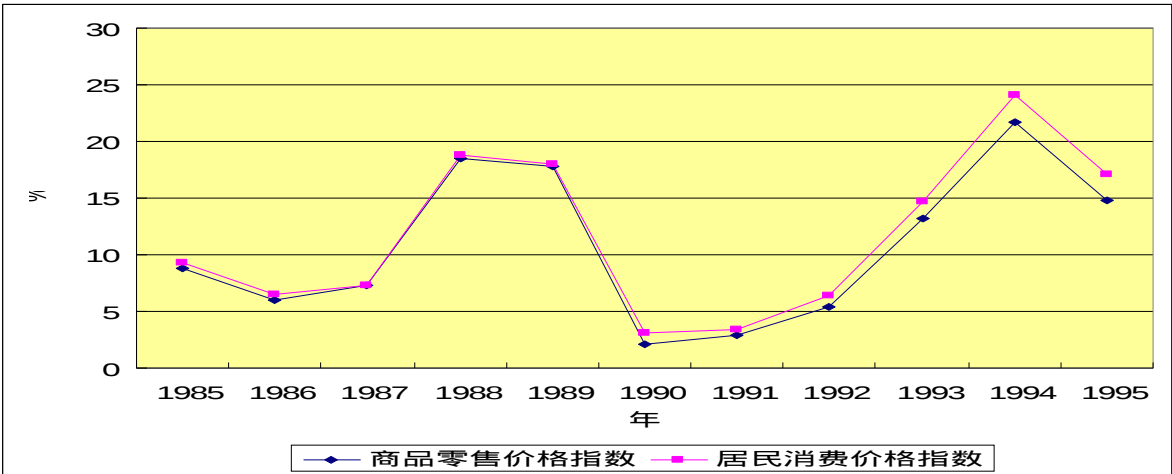
了 1997年的 582.42亿元。人们不禁疑惑，中国政府是否曾采取过所谓“适度从紧”的财政政策。这涉及到对适度从紧政策如何理解的问题。

图 2 1981-1995年全社会固定资产投资增长率



资料来源：1997年版《中国统计年鉴》第 150页。

图 3 1985-1995年的物价变动



资料来源：1997年版《中国统计年鉴》中国统计出版社 1997年 9月版，第 267页。

“适度从紧”政策的关键在于“适度”，而不是简单地削减支出，也不是要消除财政赤字，“从紧”并不是目的，此次政策调整要达到的目的是：既要消除经济过热，抑制通货膨胀，又要保持经济的平稳增长。

（三）适度从紧的政策措施及其效果

“适度从紧”政策的具体措施主要有以下三个方面。

1. 严格征税管理

这一措施所针对的问题，主要是税收执法观念薄弱，特别是一些地方政府，为了保护本地区的利益，保护当地企业，在税收上自作主张，擅自轻征、减征、迟征、免征等等，加上税务部门本身的管理制度不健全和人员素质问题，漏征、帮助逃税和避税的问

题司空见惯。严格征税管理的目的是减少税收中的上述漏洞，规范纳税，将应该征的税全部征收上来，在保持税率不变的前提下增加财政收入，特别是提高非公有制经济对财政收入的贡献度。1994年以后，中国又推行了分税制的改革措施，进一步促进了税收征管的规范。从表 3 最后一栏的数字可以看到，财政收入在 GDP 中的比重由 1995 年的 10.7% 上升到 1997 年的 11.6%。

2. 彻底改变财政向银行透支或借款的做法

1992 年以前，财政发生的赤字，主要通过向中央银行透支、向国有银行借款的办法解决。于是，财政赤字与基础货币供应联系在一起，成为引发通货膨胀的主要原因。

为了切断财政赤字与货币发行和通货膨胀之间的联系，从 1994 年起，财政赤字全部改为发行国债解决。这使中国单年度的国债发行额一举突破了 1000 亿元大关，1994 年的国债发行额达 1175.25 亿元¹²。这一转变的直接效果是加大货币回笼力度，从而有助于抑制通货膨胀。

3. 控制财政赤字规模的扩大，优化财政支出结构

如表 3 所示，1994-1997 年的 4 年间，赤字规模保持在 500 多亿元的范围内，抑制了财政赤字快速增长的势头。

在财政支出结构方面，削减价格补贴和企业亏损补贴，同时，增加对公路、铁路、大型水利设施建设等重点工程的财政投资，增加对教育、科学技术等方面的投资，缓解经济发展中的瓶颈，从而有助于国民经济平稳发展。

1995 年以后，中国的通货膨胀逐渐回落，居民消费物价指数由 1994 年的 24.1% 回落至 1995 年的 17.1% 1996 年的 8.3% 1997 年的 2.8% 固定资产投资增长率由 1993 年的 61.8% 逐渐回落，1994 年为 30.4%，1995 年为 17.5%，1996 年为 14.8%，1997 年为 8.8%，经济过热现象得以缓解。1994 1995 1996 和 1997 年，实际 GDP 增长率分别为 12.6% 10.5% 9.6% 和 8.8%¹³，比较顺利地实现了经济的“软着陆”。

“适度从紧”的财政政策一直持续到 1997 年。促使这一政策发生改变的是亚洲金融危机。

四、由“适度从紧”转向“积极扩张”(1998-2004)

1997 年 7 月初，首先在泰国爆发的金融危机迅速蔓延，亚洲主要国家货币急剧贬值，股市暴跌。此次金融危机很快波及到实体经济，生产停滞，企业大量倒闭，经济出现负增长。在亚洲，就连经济实力最强的日本，也深受其影响，中国更难幸免。

(一) 亚洲金融危机对中国的影响

亚洲金融危机影响中国经济的路径主要有两条，一是贸易，二是直接投资。

1. 贸易

随着中国扩大对外开放，出口贸易在中国经济中的地位越来越重要。1995 1996 和 1997 年，出口占中国 GDP 的比重分别为 20.5% 17.7% 和 19.2%。

¹² 项怀诚编著：《中国财政管理》，第 330 页。

¹³ 2000 年版《中国统计年鉴》第 55 168 289 页。

亚洲是中国贸易往来的主要地区。1995和 1996年,亚洲在中国对外贸易总额中所占比重分别为 60.9%和 60.3%,在中国出口总额中的比重分别为 61.8%和 60.4%。亚洲金融危机后,中国的出口增长率急转直下,由 1997年的 21%¹⁴下降到 1998年的 0.5% 1999年的 6.1%¹⁵。

中国对外贸易的一个突出特点是加工贸易占比重较大。所谓加工贸易,主要包括 4 种形式,即:来料加工装配贸易(Processing and Assembling with Materials Provided Abroad)、进料加工贸易(Processing with Imported Materials)、来料加工装配进口的设备(Equipment Imported for Processing and Assembling)、出料加工贸易(Outward Processing)。1995 1996和 1997年的出口总额中,加工贸易所占比重分别为 49.6% 55.8%和 54.5%¹⁵。从事加工贸易,实际上是利用中国充裕的劳动力资源,承接海外的加工装配订单。这类贸易有助于增加就业岗位,减少失业。正因为如此,对外贸易下降对中国就业的打击也更直接。

2. 直接投资

外商对华直接投资,在增加中国的就业岗位和商品供给方面具有重要意义。受亚洲金融危机影响,许多外商对在亚洲投资的预期收益下降,纷纷收缩在亚洲的业务,将资金撤回本国。受其影响,外商对华实际直接投资额增长率显著下降,由 1997年的 8.5%(452.57亿美元),降至 1998年的 0.5%(454.63亿美元),1999年为 -11.3%(403.19亿美元)¹⁶。受亚洲金融危机打击的不仅是直接从事外贸商品生产的企业,而且还通过产业链传导给相关的上游和下游企业,导致企业不景气,失业增加,从而影响到居民的消费需求。

(二) 中国经济自身的变化与存在的问题

亚洲金融危机的爆发,仅仅是中国转向扩张性财政政策的契机或导火索,而非全部原因所在。除了亚洲金融危机的影响外,中国经济自身发生的如下重大变化和存在的问题,也是转向扩张性财政政策的重要原因。

1. 卖方市场变为买方市场

1998年,中国国家信息中心对 601种主要商品的供求状况进行了调查,其结果显示,供不应求的商品已经消失,所有的被调查商品,或者是供求基本平衡,或者是供过于求。过去长期存在的卖方市场格局,已彻底转变为买方市场。导致这种巨大转变的原因有两个方面,一是中国经济的持续增长,增加了商品供给力;二是 20世纪 90年代中期以后推进的重大改革措施,直接或间接地起到了促进储蓄、抑制消费的作用。例如:国有企业体制改革,在打破旧的终身雇佣制的同时,增加了人们对未来就业和收入的担忧。教育、医疗、养老等福利制度改革,使个人在这方面的负担增加,对未来负担加重的预期上升,人们在消费上趋于谨慎,由此导致市场低迷,致使企业经营面临前所未有的困境。

2. 投资需求低落

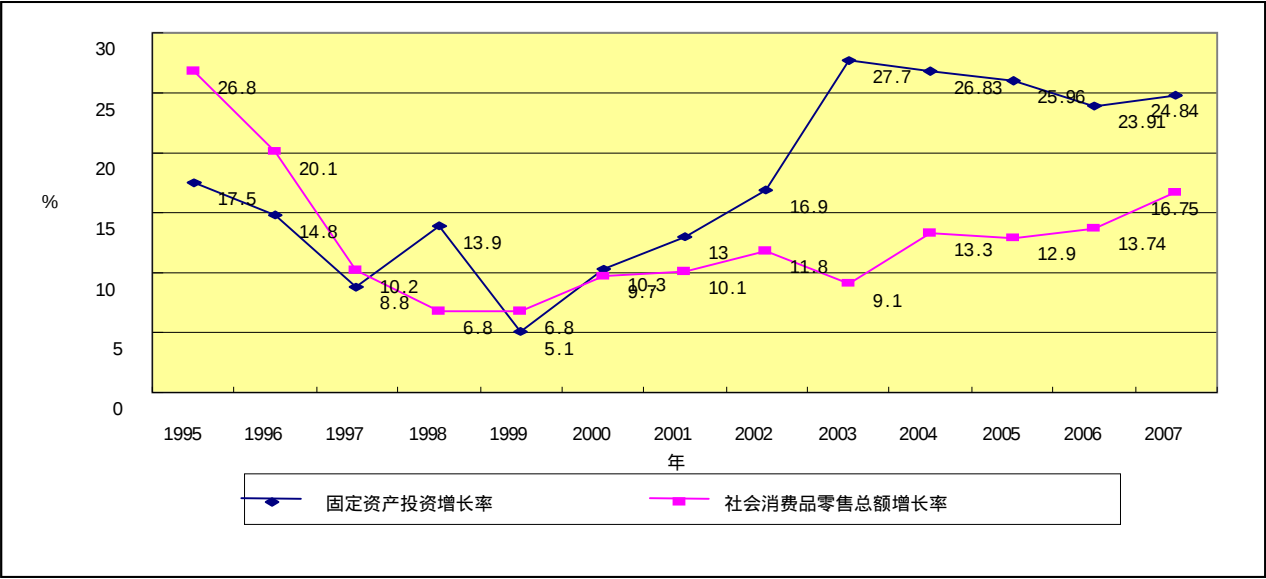
¹⁴ 2008年版《中国贸易外经统计年鉴》第 588—589页。

¹⁵ 据《中国对外经济统计年鉴》1996年版第 21页、1998年版第 23页、1999年版第 19页资料计算。

¹⁶ 2008年版《中国贸易外经统计年鉴》第 662页。

图 4表明 ,中国的固定资产投资增长率由 1995年的 17.5%降至 1997年的 8.8%, 1998年反弹至 13.9%后， 1999年降至 5.1%。固定资产投资增长率的下落，既有亚洲金融危机的影响，也与中国国内市场格局的变化密切相关。

图 4 1995-2007年中国的固定资产投资和国内消费增长率



资料来源：2008年版《中国统计年鉴》第 17Q 650页。

买方市场的形成，商品价格的持续下降，使得粗放式经营的企业遭遇前所未有的挑战。不少企业陷入亏损，面临被淘汰的危险。企业经营风险增大，投资预期收益下降。尽管自 1996年以后中央银行陆续降低利率和存款准备金率，采取扩大货币投放等措施，但是，企业进行新投资的意愿依然萎靡。

3. 区域经济发展不平衡

中国 1998年前后出现的需求不振，与日本的市场低迷有着本质的不同。泡沫破灭带来的后遗症，仅仅是日本市场低迷的近因，更本质的原因在于日本经济已经成熟，市场已趋于饱和。中国虽然由卖方市场变为买方市场，但是，相当多的国民仅仅是达到温饱水平，还有不少贫困人口。中国经济远未发展到成熟的程度，市场远未到饱和的时候。耐用消费品的普及程度，也可以证明这一点。

1998年，每百户城镇家庭拥有的耐用消费品达到 100%的只有彩色电视机，洗衣机、电冰箱、照相机的普及率分别为 90.6% 76.1% 36.3% 那时，轿车还没有成为普通家庭的消费对象，在 2000年版的《中国统计年鉴》中，尚未将轿车列为耐用消费品的统计范围。需指出的是，在 1998年的中国，70%以上的家庭是农户。从每百农户耐用消费品普及率来看，彩色电视机为 32.6% 收音机为 28.2% 洗衣机为 22.8% 电冰箱为 9.3% 照相机仅为 2.2%¹⁷。

需求疲软的根源，除前述因素外，也与地区发展不平衡有关。经济相对发达的地区，

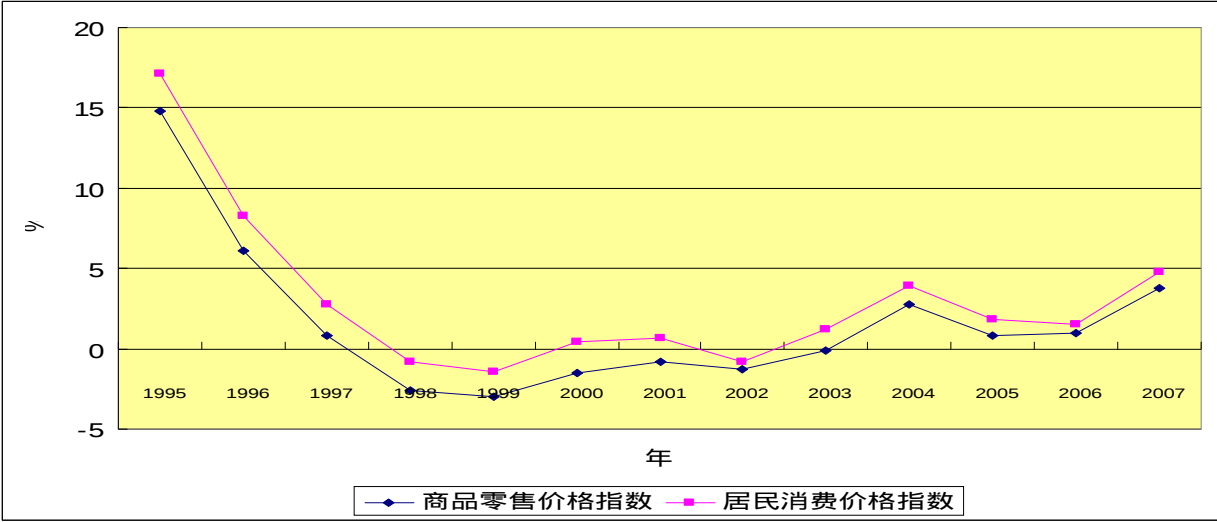
¹⁷ 2000年版《中国统计年鉴》，第 316 339页。

集中在东部沿海省市，而占国土面积 82.1% 占人口总数 56.7%(1999年底数字) 的中西部地区，经济发展相对滞后，其市场潜力尚待开发。

4. 通货紧缩苗头的出现。

1996年 6月，工业品价格指数开始出现下降，到 1998年 7月，这种下降已持续 2 年以上，而且没有转升迹象。工业品价格指数的持续下降，带动其他物价指数走低。如图 5所示，1997年以后，商品零售价格指数连续 6年在 0或 0以下徘徊。1998年和 1999 年，居民消费价格指数连续 2年呈负数。中国的通货紧缩，虽然在程度上不象日本那么严重，但也给中国经济社会造成了困扰，企业经营艰难，就业形势严峻，失业人数增加。

图 5 1995-2007年中国的物价变动



资料来源：2008年版《中国统计年鉴》第 281页。

(三) 积极财政政策的主要措施

凯恩斯积极财政理论的本来用意，是在经济陷入不景气、出现有效需求不足时，由政府通过赤字预算，主动扩大需求，刺激景气回升。显然，1997年以前中国发生的财政赤字不属于这种类型。截至 1997年，中国财政赤字的扩大，基本上是被动追随型的，目的是服从于经济体制改革的需要。凯恩斯本来意义上的积极财政政策在中国的实施，始于 1998年。1998年 7月，国务院正式决定实施旨在扩大需求的积极财政政策。这一扩张性财政政策一直持续到 2004年，所采取的措施主要有以下五个方面。

1. 增发国债，加强基础设施建设

从 1998年到 2004年的 7年间，共发行长期建设国债 9100亿元，相当于 2004年中央财政收入的 62.7%，所筹资金中有 8643亿元用于建设项目，其中，30%左右用于农林水利和生态建设，19.8%用于交通通信基础设施建设，15.2%用于城市基础设施建设，9%用于促进技术进步和产业升级，8%用于农村电网改造，9%用于教育、文化、卫生、旅游设施建设，4.1%用于中央直属储备粮库建设，3.6%用于退耕还林、退耕还草等环境保护投

资¹⁸。

2. 提高国有银行的资本充足率

为增强中国银行体系抵御亚洲金融危机的能力,1998年中国政府发行了 2700亿元特别国债,将其转为四大国有独资商业银行(中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行)的资本金¹⁹。此举对中国银行体系平稳渡过亚洲金融危机具有重要意义,也为后来的银行体系改革准备了条件。

3. 启动西部大开发战略

在 1978年以后的改革开放过程中,中国经济和对外贸易的发展,主要是由东部沿海地区带动的,外商投资也主要集中在这些地区。因而,亚洲金融危机对中国的影响,突出表现在对东部沿海地区经济的冲击。在这种背景下,中国政府启动了西部大开发战略。1999年 3月 22日发布的《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》,对进一步推进西部大开发做出了部署。

西部地区包括四川、重庆、青海、西藏、新疆、广西、贵州、云南、陕西、甘肃、宁夏 11个省市(指直辖市)自治区,合计面积约 567.8万平方公里,约占中国内地国土面积的 59.1%。西部大开发战略在实施过程中,实际上也顾及到相毗邻的中部地区²⁰。1999年底,中西部地区合计约 7.14亿人,占全国人口总数的 56.7%。

中西部地区拥有丰富的自然资源,也是有待开发的巨大市场。在亚洲金融危机、出口增长受阻的背景下,西部大开发战略对于拓宽国内市场,扩大内需具有重要作用。不仅如此,西部大开发战略还有助于矫正历史遗留的区域发展不平衡格局,促进地区经济协调发展,这对于拓宽产业经济的发展空间具有深远意义。

4. 调整税收政策,促进产业结构调整

这方面的措施主要包括:(1)从 1998年起,对国家鼓励发展的投资项目(包括内资项目和外商投资项目)的进口设备,在规定范围内,免除关税和进口环节税。(2)对符合国家产业政策的企业技术改造项目,对其购置国产设备,允许按照设备购置款的 40%抵免企业所得税。(3)为扩大内需,鼓励居民购买住宅,从 1999年 8月 1日起,对涉及房地产的营业税、契税、土地增值税给予一定的减免。(4)为扩大出口,从 1998年起先后 8次调整出口货物增值税退税率,将退税率由 8.3%提高到 2002年的 15%。此外,对于固定资产投资调节税,1999年下半年将税率降低一半,2000年进一步改为暂停征收。

5. 构筑社会保障体系,增强居民的消费能力

鉴于企业体制改革带来的下岗和失业问题,从 1998年开始,对国有企业下岗员工提供基本生活保障,形成了“三条保障线”制度,即:下岗职工基本生活费保障、失业保险和城市居民最低生活费保障制度。从 1999年 7月 1日起,将“三条保障线”水平在原

¹⁸ 贾康、赵全厚编著《中国经济改革 30年》(财政税收卷)第 207页。

¹⁹ 根据中华人民共和国财政部 1998年第 7号公告,于 1998年 8月 18日发行 2700亿元特别国债,特别国债不对社会公开发售,而是面向“四大银行”定向发行,所筹资金全部用于补充四大银行的资本金。此次特别国债的期限为 30年,年利率为 7.2%,并从发行之日起开始计息。

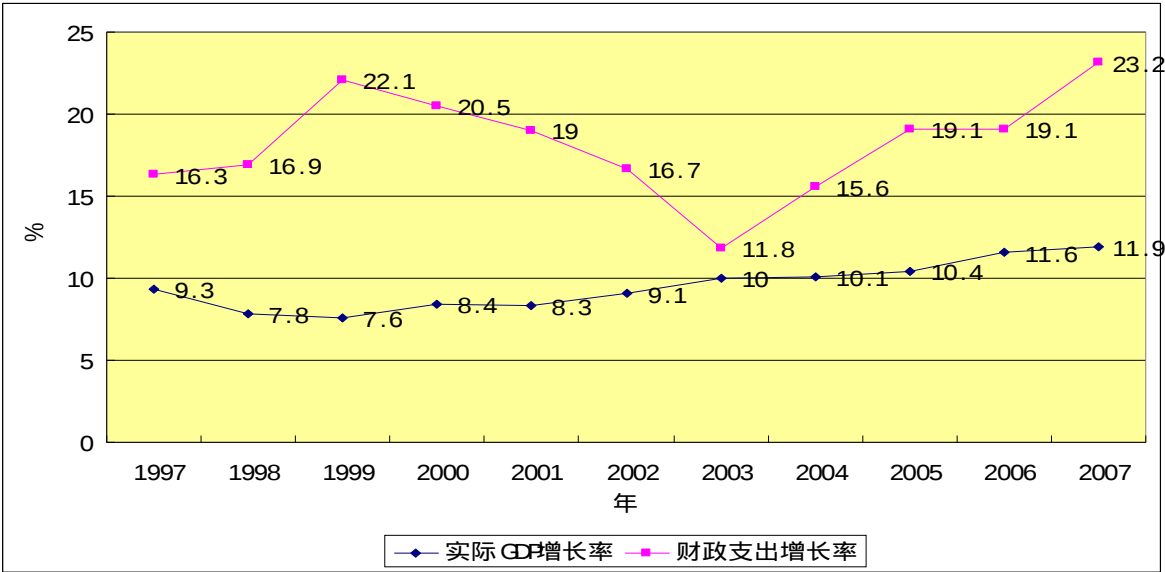
²⁰ 中部地区包括山西、内蒙、安徽、江西、河南、湖北、湖南 7个省,合计面积约 221.1万平方公里,约占中国内地国土面积的 23.0%。数据源自:2000年版《中国统计年鉴》,第 96页;《2004中国区域经济统计年鉴》第 219~ 228页。

来的基础上提高 30%,并且先后四次提高企业离退休人员的基本养老金水平。到 2004年,全国财政用于企业养老保险基金补贴和“三条保障线”的支出由 1998年的 123亿元增加到 1035亿元,年均增长幅度达 42.6%。这些调整有助于增强居民的消费能力,对社会稳定和扩大内需具有积极意义。

（四）积极财政政策的效果及其带来的忧虑

在亚洲金融危机期间,周边国家和地区纷纷调低本币汇率。在这种周边环境下,中国作为一个负责任的大国,一方面坚定地维持原有的汇率水平,以阻止在亚洲形成汇率螺旋盘低的局面,另一方面,通过实施积极财政政策,扩大内需,缓解亚洲金融危机给中国带来的不利影响。如图 6所示,1997—2002年的 6年间,中国财政支出的增长幅度维持在 16%以上,每年可拉动 GDP增长 1.5到 2个百分点,这对抵御亚洲金融危机的冲击,维持中国经济持续稳定发展起了积极作用。1997—2004年,中国的实际 GDP年均增长率为 13.3%²¹。

图 6 1997—2007年中国的财政支出与实际 GDP增长率



资料来源：2008年版《中国统计年鉴》第 4Q 261页。

但是,连年实施扩张性财政政策,也带来了新的忧虑和问题,其中最突出的问题有以下五点。

1. 经济与社会发展失调

工业、特别是大量耗费能源和资源的低附加价值产业部门快速增长,对环境的破坏日渐明显。教育、医疗卫生、社会保障等方面的发展相对滞后,片面注重经济增长,导致环境恶化,肺癌、血癌等恶性疾病日渐增多,导致人们对生活环境、医疗和养老等问题的不安。

2. 预算约束趋于弱化

²¹ 根据 2008年版《中国统计年鉴》第 41页资料计算。

中国财政预算对政府支出的约束机制本来就不强，扩张性财政政策则使这种约束进一步弱化。在扩大内需的名义下，政府的行政管理费也迅速增长。表 4 的数据显示，从 1978 年到 2006 年的 28 年间，财政支出总额的年均增长率为 13.7%，而行政管理费的年均增长率却高达 19.4%，除了未列具体用途的“其他支出”之外，行政管理费是财政支出中增长最快的一项。特别是在大力实施扩张性财政政策的 1998—2004 年，行政管理费的年均增长率高达 22.2%，不仅高于同期财政支出总额的年均增长率（17.5%），而且显著高于除“其他支出”外的任何项目的开支。在财政支出总额中，行政管理费所占比重由改革开放初年（1978 年）的 4.7% 上升到 1997 年的 14.7%，到积极财政政策结束的 2004 年，行政管理费占财政支出总额的比重进一步上升到了 19.4%，这从一个侧面反映着政府行政开支的膨胀。

表 4 中国国家财政按功能性质分类的支出

年	支出合计	经济建设费	社会文教费	国防费	行政管理费	其他支出
支 出 额 (亿 元)						
1978	1122.09	718.98	146.96	167.84	52.90	35.41
1985	1228.83	1127.55	408.43	191.53	171.06	105.68
1995	6823.72	2855.78	1756.72	636.72	996.54	577.96
1997	9233.56	3647.33	2469.38	812.57	1358.85	945.43
1998	10798.18	4179.51	2930.78	934.70	1600.27	1152.92
2000	15886.50	5748.36	4384.51	1207.54	2768.22	1777.87
2003	24649.95	6912.05	6469.37	1907.87	4691.26	4669.40
2004	28486.89	7933.25	7490.51	2200.01	5521.98	5341.14
2005	33930.28	9316.96	8953.36	2474.96	6512.34	6672.66
2006	40422.73	10734.63	10846.20	2979.38	7571.05	8291.47
年均增长率						
1998-2004	17.5	11.7	17.2	15.3	22.2	28.1
1978-2006	13.7	10.1	16.6	10.8	19.4	21.5
支 出 结 构 (%)						
1978	100.0	64.1	13.1	15.0	4.7	3.2
1985	100.0	56.3	20.4	9.6	8.5	5.3
1995	100.0	41.9	25.7	9.3	14.6	8.5
1997	100.0	39.5	26.7	8.8	14.7	10.2
2000	100.0	36.2	27.6	7.6	17.4	11.2
2004	100.0	27.8	26.3	7.7	19.4	18.8
2005	100.0	27.5	26.4	7.3	19.2	19.7
2006	100.0	26.6	26.8	7.4	18.7	20.5

资料来源：2007年版《中国统计年鉴》第 281页。

3. 地方财政隐性债务增加

在实施积极财政政策过程中，为扩大内需而确立的公共工程，需要工程所在地政府支付相应的配套资金，而地方财政却总是处在资金不足状态。在日本，可以发行地方债弥补地方财政的资金不足。在这一点上，中国不同于日本，中国的现行制度不允许地方政府公开发行人地方债²²，地方财政解决配套资金不足的办法，或是向银行透支，或是让工程承包单位垫付等等，由此形成了地方财政的隐性债务。地方政府发包的一些工程项目，出现拖欠农民工工资的现象，也从另一个侧面佐证了地方财政隐性债务的存在。

至于地方财政各种形式的隐性债务究竟有多少，无人知晓。但是，有一点可以肯定，为扩大内需而新开工的项目越多，地方财政的隐性债务规模也就越大。

4. 银行出现新的不良贷款的潜在风险上升

从过去到现在，几乎所有的建设工程，都需要银行提供相应的贷款，即：所谓配套贷款。就是说，扩大内需而新开工的建设项目，有相当大一部分资金靠银行贷款解决。此类工程贷款，期限超长，流动性差，收益也缺乏保障。为这类公共工程提供贷款，使银行出现新的不良贷款的风险增大。

5. 国家财政的债务依存度上升

表 5提供的数据表明，2002年度的财政赤字达 3149.51亿元，相当于实施积极财政前 1997年的 5.4倍。中央财政支出对债务的依存度由 1997年的 23%上升到 2002年的 46.51%。这种发展势头引起中国各界的忧虑，要求转变财政政策的呼声也高涨起来。

表 5 中央财政的债务依存度

年	中央财政支出 (亿元)	同上年比增长率 (%)	中央财政赤字 (亿元)	中央财政债务 依存度 (%)
1980	666.81	-	68.90	10.33
1990	1004.47	-	146.49	14.58
1995	1995.44	13.7	581.52	29.14
2000	5519.85	32.9	2491.27	45.13
2001	5768.02	4.5	2516.54	43.63
2002	6771.70	17.4	3149.51	46.51
2003	7420.10	9.6	2934.70	39.55
2004	7894.08	6.4	2090.42	26.48
2005	8775.97	11.2	2280.99	25.99
2006	9991.40	13.8	1662.53	16.64
2007	11442.06	14.5	1540.43	13.46

资料来源：2008年版《中国统计年鉴》第 261、263页。

²² 《中华人民共和国预算法》第 28条的明文规定：地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。

鉴于以上情况，2004年5月27日，时任财政部长的金人庆在一次回答记者关于中国财政政策取向的提问时，首次提出中国财政政策需要由扩张调整为中性的观点。此后，围绕中国财政今后的政策取向问题，在学界、经济界、政府有关部门间展开了热烈的讨论。2004年12月3日召开的中央经济工作会议提出，对扩张性财政政策进行调整，转向稳健的财政政策。

五、稳健的财政政策（2005—2007）

2005年3月召开的两会²³正式确定实行稳健的财政政策。提交给本次全国人大会议审议的财政预算，也体现着稳健财政政策的精神。这标志着中国的财政政策再度发生转变。

（一）财政政策从“扩张”转向“稳健”的必要性

1. 国际大环境的变化

亚洲金融危机的影响逐渐过去，世界经济、特别是亚洲周边国家和地区的经济重拾增长态势，中国的对外贸易随之重新走上快速增长轨道。2000年，中国的出口额比上年增长27.8%。2001年受“9.11事件”等的影响，出口额仅比上年增长6.8%。但是，2002年的出口增长幅度重新升至20%以上，达22.4%²⁴。启动扩张性财政政策的重要动因，是为了抵御亚洲金融危机的影响，既然亚洲金融危机已经过去，实施扩张性财政政策的必要性已经消失。

2. 国内经济增长态势发生变化

如图6所示，2000年以后，中国的GDP增长率逐渐上升。2003年尽管遭遇“非典”冲击，GDP仍保持了10%的增长速度。与此同时，物价趋于上升。2003年，居民消费价格指数由2002年的-0.8%转为上升1.2%；2004年进一步上升3.9%（参见图5）。这些情况表明，中国不宜继续维持扩张性财政政策。

3. 经济出现“三过”问题

“三过”指的是投资增长过快，货币信贷投放过多，外贸顺差过大。2001年、2002年和2003年，全社会固定资产投资增长率分别为13.1%、16.9%和27.7%。同期，货币供应量（M₂）的增长率分别为17.6%、16.8%和19.6%；外贸顺差分别为18652亿、25176亿和20923亿元人民币²⁵。外贸顺差持续增加，导致中国与主要贸易伙伴的关系趋于紧张，鼓励出口的退税政策等不仅受到国外的批评，在中国国内也颇受质疑。

4. 继续深化改革的需要

为抵御亚洲金融危机的影响而实施的扩张性财政政策，增大了国家计划支配的资金。

²³ 两会是指全国人民代表大会和中国人民政治协商会议，通常简称“两会”。前者是中国的最高权力机构，后者是由各党派代表构成的参政、议政机构。按照惯例，两会于每年2—3月召开，会期15天左右。人大会议的主要内容是听取和审议政府工作报告、国家经济发展计划、预算报告、最高法院和最高检察院的报告等，并对这些报告进行表决，形成决议。政治协商会议列席人大会议，听取和讨论上述各项报告内容，对政府工作提出建议，但不参与对上述报告的投票表决。

²⁴ 中华人民共和国海关总署编：《海关统计》2006年第12期，第1页。

²⁵ 《中国统计年鉴》2008年版，第170、708、760页。

包括预算外资金²⁶在内的综合财政支出占 GDP 的比重,由 1997 年的 15.1% 增大到 2003 年的 21.2%。加上财政制度本身的缺陷,政府支配的资金规模越大,跑冒滴漏、挪用、挥霍等问题也越多,不仅增加了政府官员的“寻租”机会,而且也与市场化的改革目标相背离。尽管中国于 2001 年加入了 WTO,但要如期实现对 WTO 的承诺,需要继续深化以市场经济为取向的改革。在亚洲金融危机的影响消退后,有必要及时对扩张性财政政策进行调整,回到以市场配置资源为主的改革方向上来。

在国内外环境已经发生变化的情况下,对扩张性财政政策得调整已是势在必行。但是,鉴于经济运行和建设工程的连续性,政策转变又不能操之过急。这就要求,既不能继续实行扩张性的财政政策,也不能转向全面紧缩。这便是提出稳健的财政政策的初衷。

稳健的财政政策的内涵是松紧适度,既不积极扩张,也不全面紧缩。因此,有人将稳健的财政政策归类为中性财政政策。在对待财政赤字问题上,稳健的财政政策旨在控制财政赤字的增长速度,而不是完全消灭赤字,因此,也有人将稳健的财政政策概括为“松中有紧”的政策²⁷。

（二）稳健的财政政策的主要措施

推行稳健的财政政策所采取的措施,被概括为四句话、十六个字,即:“控制赤字,调整结构,推进改革,增收节支”。

1. 控制赤字

减少长期建设国债的发行规模,是实施稳健的财政政策的重要措施之一。2005 年,长期建设国债发行规模由上年的 1100 亿元减少为 800 亿元。2006 年和 2007 年,长期建设国债发行规模分别为 600 亿元和 500 亿元²⁸。

为了避免财政赤字累积带来的副作用,根据全国人民代表大会的决议,从 2006 年起,对中央财政实行债务余额管理。2005 年,在政府债务余额中,国内债务余额为 31848.59 亿元,相当于当年 GDP 的 17.4%。2006 年,国内债务余额为 34380.24 亿元,比上年增加 7.9%,但政府债务余额与 GDP 之比下降到了 16.2%²⁹。

2007 年,中国政府再次启用发行特别国债的措施,发行了 8 期特别国债,合计筹资 15502.28 亿元,其主要用途是购买大约 2000 亿美元外汇,作为即将成立的国家外汇投资公司的资本金。此举虽然增大了国债发行量,但是,与建设国债不同的是,此次发行的特别国债不能直接转变为对国内投资的资金。因此,特别国债的发行,减少了在市场上

²⁶ 由于计划经济体制遗留下来的传统做法,中国的财政预算所反应得并不是政府支配的全部资金,因为还有一部分资金未列入预算,这部分资金称作“预算外资金”。预算外资金也是受政府支配的财源。要全面观察政府支配资金的规模,应将预算外资金、政策性金融机构和国有企业等支配的资金都计算在内。受笔者所能掌握的统计数据的局限,这里所说的“综合财政支出”,仅是对预算内和预算外资金的简单相加,既没有包括政策性金融机构和国有企业的资金,也没有对预算内与预算外之间的重复计算进行扣除。从资金规模看,在 1990 年中央财政支出中,预算外资金所占比重约为 50.8%。1993 年以后,几经调整,预算外资金的规模显著缩小。1995 年和 2000 年,预算外资金在综合财政支出中所占的比重分别为 15% 和 3.7%。——据《中国统计年鉴》2008 年版,第 263—271 页资料计算。

²⁷ 参见贾康、赵全厚编著《中国经济改革 30 年》(财政税收卷)第 258-260 页。

²⁸ 《中国财政年鉴》(2007 年卷)第 84 页。

²⁹ 《中国统计年鉴》2007 年版,第 283 页,2008 年版第 37 页。

流动的资金，具有紧缩需求的效果。

2. 调整结构

稳健的财政政策更加强调解决经济发展中的结构性问题，促进城乡协调发展、区域协调发展、经济社会协调发展，推动建立资源节约型、环境友好型社会。在财政支出方面，实行“有松有紧，有保有压”的政策。从表 6 的数据中可以看到，与实施扩张性财政政策的 1998-2004 年间相比，2005-2006 年间，基建支出增长率由 19.0% 降至 13.0%，而增拨企业流动资金一项由 18.5% 的负增长转为 15.4% 的正增长；挖潜改造资金和科技三项费用（见表 6 的注）支出的增长率由 9.9% 止升为 18.4%；公交、流通部门事业费支出的增长率由 15.2% 止升为 25.6%；用于地质勘探、文教、科学、卫生等支出的增长率，均有一定的上升。教育方面支出的重点是继续完善和促进农村义务教育，为西部地区全面实施农村义务教育提供经费上的保障。

表 6 中国国家财政主要项目支出的增长率

主要支出项目	各项支出年均增长率（%）	
	1998-2004	2005-2006
基本建设支出	19.0	13.0
增拨企业流动资金	- 18.5	15.4
挖潜改造资金和科技三项费用	9.9	18.4
地质勘探费	6.7	10.8
公交、流通部门事业费	15.2	25.6
支农支出	17.1	13.0
文教、科学、卫生支出	15.3	20.2
社会保障支出	37.9	15.7
国防支出	15.3	16.4
行政管理费	19.9	17.9
政策性补贴支出	5.4	32.0

注：科技三项费用包括：（1）新产品试制费，（2）中间试验费，（3）重大科学研究项目补助费。这三项费用是国家以及地方各级政府为支持科技事业发展，在各级财政预算中安排的支出。

资料来源：2007 年版《中国统计年鉴》第 280-281 页。

在促进结构调整方面，财政运用的重要政策工具之一是补贴。从表 6 中可以看到，2005-2006 年，政策性补贴支出的年均增长率由前一时期（1998-2004 年）的 5.4% 大幅上升至 32.0%。享受政策补贴较多的方面是“三农”，除了原有的“三补贴”³⁰之外，还加大了粮食直补的力度，继续完善补贴的兑付方式。自 2006 年起，对种粮农民的生产资料增支实行了综合直补。此外，为促进农业和农村发展，在全国范围内取消了农业税。除烟叶税之外，废除了所有的农业特产税。

³⁰ “三补贴”指：对种粮农民实行直接补贴、良种补贴和购置大型农机具补贴。

为转变过度依赖出口的经济增长结构，中国大幅度调整了出口退税政策。其一，对 268 项容易引起贸易摩擦的商品，降低了出口退税率。其二，对于高耗能、高污染、大量消耗资源型的产品，或取消出口退税（涉及 511 个税号的产品），或提高出口关税（涉及 222 个税号的产品）。其三，对于重大技术装备和部分资源型产品等，实施进口税收优惠，以促进贸易收支平衡。

为扭转资源高消耗型的产业结构，中国一方面稳步推进矿产资源有偿使用制度，另一方面，在财政和税制上加大对节能环保工程的支持力度，推进“十大节能工程”³¹的实施，支持企业淘汰落后、高消耗的生产设备，加强中西部城镇污水处理设施管网建设，促进“三河三湖”³²以及松花江流域水污染治理，将环境保护、节约能源等纳入新的企业所得税法的税收优惠范围，将政府优先采购的环境标志产品从 856 种增加到 2823 种。

3. 推进改革

这方面的主要政策包括：（1）推进国有经济的战略调整和国有企业的改制和改组，由财政安排资金，妥善安置政策性破产国企职工，基本实现了中央企业政企职能分开的改革目标。（2）促进金融体系改革，先后成立四家金融资产管理公司，承接和管理从四大国有商业银行剥离出来的不良债权，健全四大银行的财务结构，以现代公司治理结构对四大银行进行改造，将其中的三家（建设银行、中国银行和工商银行）改造为在内陆和香港两地上市的公司。（3）适应市场经济对公平竞争环境的要求，统一了内外资企业所得税制度，并于 2008 年 1 月 1 日起实施。（4）制定和推进增值税转型改革方案，在总结东北地区试点经验的基础上，2007 年 7 月 1 日起，将试点范围扩大到中部地区 26 个城市。（5）继续深化财政管理制度改革，包括部门预算改革、国库集中收付制度改革、政府采购制度改革、政府收支分类体系改革，强化预算管理和财政监察等。

4. 增收节支

通过普及依法纳税教育，提高公民的纳税意识，提高税务部门职工的素质，严肃征税制度等，将该征的税尽可能收上来。加之经济本身快速发展，形成了财政收入的快速增加。2005、2006 和 2007 年，各项税收分别比上年增加 19.1%、20.9% 和 31.1%³³，财政增收成效显著。但是，在节支方面的成效并不明显。一是财政支出继续快速增长，二是行政管理费的年均增幅尽管比前期有所降低，但仍高达 17.9%（参见表 6）。这种状况又是财政制度不够健全的必然反应。关于这方面的问题，将在下面展开分析。

（三）稳健的财政政策的成果与问题

稳健的财政政策受到了一定成效，但也存在不少值得关注的问题。

1. 政策成效

从统计数据上可以观察到的成效主要有三点。

一是财政赤字有所减少。如表 5 所示，2006 年，中央财政赤字由上年的 2280.99 亿

³¹ 十大节能工程包括：（1）节约和替代石油工程，（2）燃煤工业锅炉（含窑炉）改造工程，（3）区域热电联产工程，（4）余热余压利用工程，（5）电机系统节能工程，（6）能量系统优化工程，（7）建筑节能工程，（8）绿色照明工程，（9）政府机构节能工程，（10）节能监测（服务）体系建设工程。

³² “三河”指淮河、海河、辽河，“三湖”指太湖、巢湖、滇池。

³³ 2008 年版《中国统计年鉴》第 262 页。

元减至 1662.53亿元，2007年进一步减为 1540.43亿元。

二是能源消费总量的增幅下降。如表 7所示，2005年以后，能源消费总量的增长率逐步下降，由 2004年的 16.1%降至 2007年的 7.8% 这表明节能降耗的政策措施收到了一定成效。

三是固定资产投资增长过快的势头有所回落。全社会固定资产投资增长率由 2004年的 26.8%降至 2007年的 24.8%

2. 存在的问题

中国以往采取的“适度从紧政策”和“扩张性政策”，都明确指出了政策方向，而稳健的财政在政策指向上是含糊的。这种含糊的政策表述，反映着决策层的矛盾与犹豫心态。一方面，对已不合时宜的扩张性财政政策，不能不加以调整，但是另一方面，决策层又不希望经济快速增长的势头受到影响。这是因为，保持经济快速增长，不仅事关各级政府的“政绩”，而且也承载着中华民族加快实现赶超的愿望。因此，在中国，扩张性的财政政策容易事实，而要停止扩张政策，则难以推行。

“稳健的财政政策”这种含糊的表述，决不仅仅是文字上的问题，它带来了诸多负面影响。

表 7 近年中国主要经济指标

	2000	2004	2005	2006	2007
能源消费总量增长率(%)	3.5	16.1	10.6	9.6	7.8
全社会固定资产投资增长率(%)	10.3	26.8	25.96	23.91	24.8
城镇房地产开发投资增长率(%)	21.5	29.6	20.9	22.1	30.2
粮食产量增长率(%)	- 9.1	9.0	3.1	2.9	0.7
货币供应量(M ₂)增长率(%)	12.3	14.7	17.6	15.7	16.7
社会消费品零售总额增长率(%)	9.7	13.3	12.9	13.7	10.8
居民消费价格上涨率(%)	0.4	3.9	1.8	1.5	4.8
进口增长率(%)	35.6	35.8	16.9	16.8	15.6
出口增长率(%)	27.7	35.3	27.6	23.9	20.4
出口依存度(%)	20.8	30.7	34.2	36.8	37.5
外贸顺差(亿美元)	241.1	320.9	1020.0	1774.8	2618.3
财政收入增长率(%)	17.0	21.6	19.9	22.5	32.4
财政支出增长率(%)	20.5	15.6	19.1	19.1	23.2
实际 GDP增长率(%)	8.4	10.1	10.4	11.6	11.9

注：(1) 表中数据均是同上年相比的增长率。

(2) 进出口增长率系根据人民币计价的数据计算。

(3)出口依存度 = 出口额 /名义 GDP

资料来源：2008年版《中国统计年鉴》；2008年版《中国贸易外经统计年鉴》。

第一，政策调整滞后。图 4 图 5和图 6清晰地显示，2003年，中国经济已经恢复到正常状态，不应继续维持扩张性的财政政策。如果观察季度或月度经济指标，应该能够更早、更及时地做出这样的判断。但是，直到 2005年 3月，中国才正式决定停止实行扩张性的财政政策。同经济本身发生变化的时点相比，政策调整至少晚了 1年半。滞后的政策转变，使政策调整效果大打折扣。

第二，结构性问题更加突出。首先，最突出的问题是粮食产量增长率显著下降。对于拥有 13亿多人口的中国来说，这是一个颇值得关注的大问题。表 7的数据显示，粮食产量的增长率由 2004年的 9.0%下降到了 2007年的 0.7%。人们有理由认为，财政在促进农业发展方面力度不够。表 6的数据也可以证明这一点。2005-2006年，财政的支农支出的年均增长率由前一个时期（1998-2004年）的 17.1%下降为 13.0%。

城镇房地产开发投资的增长率一直维持在 20%以上。同 2004年 29.6%的增长率相比，2005和 2006年的增长率有所下降。但是到了 2007年，在全社会固定资产投资增长率有所下降的同时，城镇房地产开发投资的增长率却跃升至 30.2%。北京、上海等大城市的房价甚至超过美国、日本等发达国家的水平。

居民消费价格的走势近似于城镇房地产开发投资，经过 2005年和 2006年的平稳后，2007年攀升至 4.8%，这是近年来少有的物价上涨率。然而，在物价上涨的情况下，社会消费品零售总额增长率不仅没有上升，反而由 2004年的 13.3%降至 2007年的 10.8%。人们有理由认为，发生在这个时期的房地产价格走高，对一般消费产生了一定的挤压作用。

第三，名为“稳健”，实为“扩张”的财政政策。从表 5可以看到，2005年以后，一方面财政赤字在减少，另一方面财政支出却在快速增长。形成这种状况的原因是财政收入的快速增加。2006和 2007年，财政的超预算收入（即：财政实际收入超过预算收入部分）分别达 3920.24亿和 4168.41亿元。

一般而言，当年出现的财政超预算收入，首先应冲减当年的预算赤字，如果冲减当年的赤字后仍有盈余，应作为当年的财政盈余，而当年的财政盈余应优先用于偿还往年的财政赤字。在实施稳健的财政政策时期更应如此。但是，中国的财政预算历来缺乏严肃性，在出现超预算收入时，往往直接转化为当年的超预算支出（财政实际支出超过预算支出的部分），分光花尽。直到 2006年才建立“中央预算稳定调节基金”（以下简称“预算调节基金”），将当年超预算收入中的一部分存入该基金，以备以后使用。

但是超预算支出的问题依然存在。以 2007年为例，中央财政的超预算收入达 4168.41亿元，如果全部用于冲减当年的预算赤字（2450亿元），理应还有 1718.41亿元的财政盈余。考虑到这一年出现了严重的流动性过剩问题，中央财政应压缩支出，至少不应突破预算支出规模。然而事实上，4168.41亿元的超预算收入，仅有 1032亿元（占超预算收入的 24.8%）划入“预算调节基金”，其余 75.2%的超预算收入全部转为当年支出，超预算支出幅度达 10%，其结果，中央财政仍有 2000亿元的赤字。2007年，中央财政支出比上年增长 25.8%³⁴。

³⁴ 据《关于 2006年中央和地方预算执行情况与 2007年中央和地方预算草案的报告》和《关于 2007年中央和地方预算执行情况与 2008年中央和地方预算草案的报告》的资料计算。这两份资料分别刊载于《中国财政》2007年第 4期和 2008年第 7期。

2006年后期到 2007年,中国的股价和楼价急剧上升,泡沫经济迹象非常明显。在这种情况下,本应减少流动性供给,然而,财政方面的支出却在增加。结合图 6 来看,2005-2007年的财政支出增长率,与 1999-2001年没有什么差别。2007年财政支出的增长幅度,甚至超过大力实施扩张性财政政策的 1999年的增幅。人们有理由认为,相对于 2003和 2004年而言,2005—2007年实际执行的是更具扩张性的财政政策。所谓“稳健”的财政政策,成了一句空洞的口号,或许这句口号本来就是官僚们玩弄的文字游戏。对于 2007年流动性过剩的形成,财政具有不可推卸得责任。

第四,“三过”问题依然存在,有“两过”还更加突出。当初提出转向稳健的财政政策的重要根据,是由于经济中出现了前述的“三过”问题。但是,由于 2005年以后实际执行的是更具扩张性的财政政策,“三过”问题并未得到根本扭转。表 7的数据显示,2007年,全社会固定资产投资增长率仅比 2004年低 2个百分点。货币信贷投放过多的问题更加严重。2005 2006和 2007年, M_2 的增长率分别为 17.6% 15.7%和 16.7%,均超过 2004年的 14.7%

再看外贸顺差过大问题,2005 2006和 2007年,以美元计算的贸易顺差分别为 1020 亿、1774.8亿和 2618.3亿美元,分别相当于 2004年贸易顺差的 3.2倍、5.5倍和 8.2倍。经济增长依赖外需的问题也更加突出。同期,中国 GDP 对出口的依赖程度分别为 34.2% 36.8%和 37.5%,均高于 2004年的 30.7%

上述问题给以后的政策运营埋下了隐患,到了真正应该加大财政投资力度时,财力势必不足,国家财政风险也将陡然升高。

六、全球金融危机与中国财政形势展望

2007年,美国暴发了“次贷”危机,并逐渐向全球、向实体经济漫延,一场百年不遇的大危机正在袭来。然而,几乎是在同一个时期,中国却由于通货膨胀抬头、经济出现过热兆头而开始采取力度空前的紧缩政策。在经济全球化、金融全球化的环境下,与世界金融形势悖逆的中国宏观经济政策很难持续下去。2008年中国宏观经济政策出现的大幅度摇摆,既是前一个时期政策失误的结果,也是因悖逆国际经济金融大势而不得不做出的调整。

(一) 政策基调的急剧变化

2008年,中国的宏观经济政策表现出从未有过的多变性。年初的政策基调是“双防”,即:防止经济增长由偏快转为过热,防止价格由结构性上涨演变为明显的通货膨胀。7月 15日召开的国务院常务会议,对政策基调做出了调整,由“双防”变为“一保一控”,“一保”是保持经济平稳较快发展,“一控”是控制物价过快上涨,强调把抑制通货膨胀放在突出的位置。9月 5日,国务院召开常务会议,再次就政策基调进行调整,由“一保一控”变为全力“保增长”。通年来看,宏观经济政策出现了 180度的大转变,上半年大力紧缩,9月中旬以后奋力扩张。这是自亚洲金融危机以来,中国第二次明确宣布实施积极财政政策。

(二) 扩大内需的政策目标与主要措施

2008年 11月 29日,中共中央政治局会议提出,要把保持经济平稳较快发展作为 2009

年的首要任务，通过实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，综合运用减税、扩大中央政府投资等多种手段，加大对保障民生、扩大内需、转变发展方式和结构调整的支持力度，目的是缓冲世界金融危机对中国经济的影响，防止经济加速下滑，使 2009 年的经济增速维持在 8% 左右。为此，中国政府陆续出台了一系列旨在扩大内需的政策和规划。

1. 扩大内需十项规划与 4 万亿投资计划

扩大内需十项措施包括：加快建设保障性安居工程，加快农村基础设施建设，加快铁路、公路和机场等重大基础设施建设，加快医疗卫生、文化教育事业的发展，加快生态环境建设，加快自主创新和结构调整，加快地震灾区灾后重建各项工作，提高城乡居民收入，全面实施增值税转型改革、鼓励企业技术改造、为企业减负（减负规模 1200 亿元），以及加大金融对经济增长的支持力度等。

为实施上述措施，中国政府计划今明两年投资 4 万亿元。为了尽快启动扩大内需措施，中国政府决定在 2008 年内由中央财政增加 1000 亿元投资。据财政部公布的数据显示，2008 年 12 月，中国的财政支出达 16601.69 亿元，比上年同期增长 30.8%，相当于 11 月份支出额（5254 亿元）的 3.2 倍。

2. 十大产业的调整与振兴规划

目前，十大产业已有九个基本明确，它们是钢铁、汽车、船舶、石化、轻工、纺织、有色金属、装备制造和电子信息。余下的一个有可能是建筑业。中国政府有关部门正在就十大产业的调整、重组与振兴制定规划。钢铁业、汽车业和船舶工业的发展规划已经颁布，其余七个产业的规划正在制定中。

3. 进一步拓展农村市场

为提高农村的消费能力，扩大内需，国家发改委 2008 年 10 月 20 日宣布，继续加大“强农惠农政策”力度，稳定粮食生产，全力组织开展主要农产品收购，较大幅度提高 2009 年生产的粮食最低收购价格，较大幅度增加对种粮农民的补贴，以增加农民收入。另一方面，大力推进“万村千乡市场工程”和“家电下乡”。2008 年 10 月 24 日，财政部专门颁发了《家电下乡补贴资金管理办法》（以下简称“办法”），其中规定，国家财政对家电下乡给予资金补贴（“办法”第一条），家电下乡补贴资金是指中央财政和省级财政安排的，对农民购买补贴类家电产品按一定比例给予补贴的资金（“办法”第二条）。此举不仅有助于减轻农民负担，扩大农村消费，提高农民的生活质量，而且也在家电类生产企业扩大了销路，有助于缓解与家电类产品相关的企业的经营困难。

4. 健全社会保障制度，改善民生

财政部于 2008 年 10 月 21 日宣布，将对经济困难的学生、优抚救济、住房保障等加大政策支持力度，增加保障民生的投入力度，切实保障低收入群众和特殊群体的基本生活。

5. 稳定金融体系，加大金融促进经济发展的力度

2008 年 12 月 8 日，国务院办公厅发布《关于当前金融促进经济发展的若干意见》，提出了金融促进经济发展的 9 项政策建议，即：（1）落实适度宽松的货币政策，促进货币信贷稳定增长；（2）加强和改进信贷服务，满足合理资金需求；（3）加快建设多层次资本市场体系，发挥市场的资源配置功能；（4）发挥保险的保障和融资功能，促进经

济社会稳定运行；（5）创新融资方式，拓宽企业融资渠道；（6）改进外汇管理，大力推动贸易投资便利化；（7）加快金融服务现代化建设，全面提高金融服务水平；（8）加大财税政策支持力度，增强金融业促进经济发展的能力；（9）深化金融改革，加强风险管理，切实维护金融安全稳定。根据上述意见，2009年广义货币供应增长率将保持在17%左右。

6. 调整出口退税政策

为稳定出口，财政部、国家税务总局宣布，从2008年11月1日起，适当调高纺织品、服装、玩具等劳动密集型商品和高技术含量、高附加值商品的出口退税率。例如：将部分橡胶制品、林产品的退税率由5%提高到9%；将部分模具、玻璃器皿的退税率由5%提高到11%；将部分水产品的退税率由5%提高到13%；将箱包、鞋、帽、伞、家具、寝具、灯具、钟表等商品的退税率由11%提高到13%；将部分化工产品、石材、有色金属加工材等商品的退税率分别由5%、9%提高到11%、13%；将部分机电产品的退税率分别提高1到2个百分点。

（三）目标实现的可能性与带来的问题

从已经公布的经济刺激政策来看，此次积极财政政策动用的资金规模将远远大于1998年那一轮，措施也更加全面。相信这些政策对于实现政府确定的经济增长率目标，会有积极的作用。

1. 关于“保8”的政策目标

2009年，中国能否实现政府提出的“保8”目标，国内外对此议论纷纷。温家宝总理在公开场合讲话坦言：保8依然很困难。我个人认为，2009年中国应该能够实现8%的经济增长率。作此判断的主要根据是：（1）中国尚处在追赶发达国家的途中，仍存在后发展效应；（2）中国的国土面积约相当于欧盟27国的2倍多，人口约相当于欧盟的2.6倍，国内市场非常广阔，可以挖掘的需求潜力比较大；（3）各级政府都有较强的投资积极性。中央的4万亿元投资计划于2008年11月9日公布后，各个地方政府积极响应，纷纷宣布本地区落实中央扩大内需政策的投资方案。在截至11月27日的不足20天时间里，全国各个省级政府（含直辖市和自治区，不含港澳台）公布的投资计划总额已接近20万亿元³⁵，相当于中央投资计划的5倍。如此踊跃的投资积极性，实现“保8”的目标理应不成问题。

对于中国经济而言，真正的困难和问题不在于增长速度，而在于增长的内涵和质量。能否在谋求经济增长的同时减轻环境负荷，实现与自然的和谐；能否增进科技创新和产业创新能力，以更少的资源消耗获得更多的经济效益；能否使所有国民共同享受增长成果，这些是中国经济需要认真面对的难题与挑战。

2. 公共投资的监管与运用效益

1998年推行积极财政政策期间，在有些地方就出现了将国债资金视为“免费大餐”的现象，对国债资金支持的工程项目反复转包，层层盘剥，中饱私囊，最后，有些国债资金支持的项目变成了豆腐渣工程。在工程监管制度不健全、监管能力不足的情况下，

³⁵ 不过，地方政府的投资方案能否实施，还要看国家发展改革委员会对项目的审批结果。资料转引自：<http://news.sohu.com/20081127/n260887912.shtml>

大量集中上马公共工程建设项目，难免滋生更多的腐败和豆腐渣工程。

我们看到，无论是中央公布的 4 万亿元投资计划，还是各个地方发表的投资意向，依然将高速公路、铁路、机场、电站等基础设施作为投资重点，这类项目大约占计划投资额的 80% 以上。增加基础设施建设，固然有助于迅速收到扩大内需的成效，但其社会效益将逊于 10 年前发动的积极财政政策。

如前所述，自 1998 年以来，中国实际上一直执行的是积极财政政策，而且，公共基础设施建设一直是各级政府投资的重点。经过 10 余年建设的积累，公共基础设施不足的状况已经大为改观，它们不仅不再是制约经济发展的瓶颈，有些方面还出现了供给过剩，例如：港口吞吐能力，发电设备能力等。继续将公共基础设施作为扩大内需的重点，不仅社会效益将下降，而且可能形成社会财富的巨大浪费。

3. 对粮食安全的挑战

我们看到，尽管中国政府采取措施保护耕地，但是，公共工程建设以及随之而来的辅助设施建设等，必然需要占用土地。耕地不断减少，在中国已经是不争的事实。如果继续大量兴建公共工程，势必进一步侵占耕地，这对中国未来的粮食安全将留下隐患。

4. 扩大内需的可持续性问题的

日本成为世界第二经济大国后，大多数日本国民的感受是没有作为第二经济大国国民的那份富裕感。据报道，截至 2007 年末，中国的经济规模已超过德国，成为世界第三经济大国。但是，就国民缺乏富裕感这一点而言，中国比日本有过之而无不及，大部分中国人依然属于穷人，这种状况与作为世界第三经济大国的地位极不相称。如果扩大内需政策不能最大限度地转化为国民收入的增加，就无法增进国民的富裕感，也就难以形成可持续扩大的内在需求。

5. 中国将进入财政赤字膨胀期

此次金融海啸，在严重程度远远超过亚洲金融危机，经济复苏所需要的时间也将长于亚洲金融危机。中国因亚洲金融危机而启动的积极财政政策，名义上实行了 7 年，实际上持续了 10 年。此次积极财政政策的持续时间，保守地估计，不会短于上一次。就是说，此次积极财政政策的持续时间可能长达 10 年。

未来 10 年，中国经济社会将面临许多重大的变化和挑战。一方面，经济的后发展效应将逐步下降，财政超预算增收的好年景将越来越少。另一方面，人口结构将加速老龄化，对社会保障的需求将不可遏制地快速增长。

2009 年，中国中央财政的预算赤字将达 6000 亿元。多年来，严格控制的地方债也将于 2009 年被突破。计划发行的 2000 亿元地方债尽管采取中央财政代发、代还的方式，但是，这个口子一开，各个地方政府之间的攀比机制便开始启动，地方债的口子将会越来越大。在实行所谓“稳健”的财政政策、且连年出现大规模超预算收入的情况下，中国财政尚且每年都处赤字，今后的赤字规模很可能呈快速膨胀之势。

中国的国债与日本的另一个重要区别在于，日本的国债全部是国内债，相对于日本政府是负债，而对日本国民来说却是金融资产。中国政府不光有内债，而且还有外债。截至 2008 年 9 月末，中国的外债余额为 4419.52 亿美元（不包括香港特区、澳门特区和台湾地区的对外负债。），比上年末增长 18.3%。在 2881.52 亿美元的登记外债余额中（这

日本自 1965 年采用赤字财政政策后，曾为重建财政进行过多方面的努力，但是，如今摆在人们目前的事实却是：日本财政本身的可持续性都成了问题。但愿中国能够从日本的经验中汲取教训，避免重蹈日本财政的覆辙。

日発行。

5. [日] 宮島洋：《財政再建研究》，有斐閣 1989年 1月 30日発行。
6. [日] 松川隆志：《図説日本の財政》，東洋経済新報社 1991年 6月 27日発行。
7. [日] 石弘光監修：《財政構造改革白書》，東洋経済新報社 1996年 10月発行。
8. [日] 林宜嗣：《財政危機の経済学》，日本評論社 1997年 12月 10日発行。
9. [日] 鈴木勝康：《図説日本の税制》，財経詳報社 1998年 6月 10日発行。
10. [日] 田村雄：《図説日本の財政》，東洋経済新報社 1997年 7月 17日発行。
11. [日] 参議院予算委員会調査室：《1998年度財政関係資料集》，大蔵省印刷局 1998年 4月 8日発行。
12. [日] 石田昌夫：《政府と社会保障の経済学》中央経済社 1997年 5月 30日発行。

提交 2009-2-19在日本独协大学召开的学术会议