

新中国财政政策 70 年：回顾与展望^{*}

杨志勇

内容提要：本文对新中国 70 年财政政策进行回顾和展望。70 年来的财政政策可分为四个阶段，即 1949—1952 年以恢复国民经济为主要目标的市场型财政政策；1953—1978 年计划型财政政策；1978—2012 年适应经济转型需要的财政政策；2012 年以来适应新时代需要的财政政策。70 年财政政策的经验表明，财政政策目标的选择需要准确认识国家作用；财政政策成功的基础是尊重财政规律；财政政策需要超越宏观经济稳定目标，为工业化和现代化提供保障；财政赤字需要在积极防范财政风险背景下理解；财政政策的实施常与财税改革相伴随；财政政策的财力基础需要多渠道夯实；财政政策的选择需充分考虑外部因素的影响。面向未来，财政政策应立足于服务国家治理体系和国家治理能力现代化建设，服务国家参与人类命运共同体的构建；应重新理解财政政策知识，为财政政策选择提供支持；应和其他政策目标相互协调。本文还从政府可支配财力和现金流的视角讨论未来财政政策的空间与挑战，并梳理了财政政策作用需要面对的传导机制难题。

关键词：财政政策 中国财政 财税改革 宏观经济调控

作者简介：杨志勇，中国社会科学院财经战略研究院副院长、研究员，100028。

中图分类号：F812.9 文献标识码：A 文章编号：1002-8102(2019)09-0021-14

DOI:10.19795/j.cnki.cn11-1166/f.20190909.001

一、引言

新中国实践中真正运用现代宏观经济学意义上的财政政策，还是在改革开放之后。这不是说之前就没有财政政策。项怀诚(2001)的描述是“那时，着眼于宏观调控且具有相对独立意义的财政政策概念还没有被广泛地认知和提出。”显然，这样的财政政策是狭义的，仅仅特指为了宏观经济稳定目标所行使的财政政策。

无论什么样的财政政策，都有一定的政策目标，都是通过财政收支发挥作用的，都是在一定的机制下运作的。改革开放之前，财政政策并非不存在，而是以不同于市场经济国家的形式而存在的。在计划经济时期，财政收支依附于计划，包含在计划之中，财政政策不太容易被认识到。这样

* 基金项目：中国社会科学院财经战略研究院创新工程 A 类项目“加快建立现代财政制度”(2018CJY01-A002)。

的财政政策缺乏独立性,是附属于计划的,即财政收支都是严格按照国家计划的要求进行的。这样的财政政策作为国家计划体系的组成部分,共同服务于宏观经济调控的目标。长期以来,另外一种意义上的财政政策是和方针、原则相对应的。经常提及的财政政策要具有连续性、稳定性,所指的就是这种意义上的财政政策。这种财政政策与其说是一种政策,不如说是一种制度。这样的财政政策可以理解为广义的财政政策。这样的财政政策自然包括服务于微观经济目标的财政政策。但是,若按此标准,则几乎所有的财政制度、财政活动都与财政政策有关,财政几乎等同于财政政策。显然,这么理解,财政政策也同样会失去存在的意义。财政政策问题很重要,但在财政学是否需要研究财政政策上,却有一个演变的过程,财政政策最终成为财政学研究不可或缺的内容(王绍飞,1984,1989)。

基于以上考虑,本文所分析的财政政策主要是服务于宏观经济稳定目标的财政政策。就是这样的财政政策在运行中,也不仅仅服务于宏观经济稳定,而且往往还附带有其他政策目标。这也让财政政策的种类更为丰富,充分理解财政政策的作用必须超越宏观经济稳定的视角。关于新中国财政政策的研究,既有对中国积极财政政策的系统评价(薛涧坡、张网,2018),又有对新宏观经济形势下财政政策分析框架的探索(段炳德,2018),对经济增长动能转换的财政政策的研究(马海涛、高珂,2018)还有对减税降费政策的深入研究(张斌,2019)等。这些探索都不同程度丰富了中国财政政策的研究。本文回顾新中国70年的财政政策实践,在概括不同时期阶段性特征的基础上,总结财政政策实施的经验,并展望未来。

二、70年来财政政策的阶段性特征

(一) 1949—1952年以恢复国民经济为主要目标的财政政策

这一时期的财政政策属于市场型财政政策。新中国市场型财政政策的实施包括两个阶段,第一个阶段是新中国成立之初,那时计划经济体系尚未建立起来;第二个阶段是社会主义市场经济体制确立之后。这两个阶段都强调市场的作用,但作用的方式、力度、目标、环境均有较大差异。

新中国成立之初,通货膨胀问题相当严重。新中国成立之前的十二年,旧中国经历了长期的通货膨胀,特别是旧中国后期的恶性通货膨胀,危害极大。让物价尽快稳定下来,新生政权别无选择。通货膨胀最直接的原因是货币严重超发,而超发又是因为财政赤字。从根本上解决这一问题,就必须消灭财政赤字。但财政收入和支出两方面的压力都难以削减。军事支出、一般行政支出、接管军教人员,财政供养人口压力巨大。筹集充分的财政收入需要统一财经,其中最主要的是统一财政,但财政收支缺口依然存在。1950年的年财政收入为62.17亿元,财政支出为68.05亿元。^①基于对通货膨胀的严重厌恶,赤字靠发债和向苏联贷款解决外,银行透支比原概算少13.1%。^②事实上,在批评旧中国税多的背景下,靠增税来弥补赤字是有社会压力的。在没有更好办法的情况下,增税也必须作为财政政策的选择项。1952年国家预算实现了平衡。在军事支出压力不减的条件下,这殊为不易。物价上涨的原因还来自市场炒作。财政支出在稳住重点商品供应、平抑市场中发挥了重要作用。1951年和1952年居民消费价格指数(CPI)分别比上年上涨

^① 数据来自国家统计局网站国家数据(<http://data.stats.gov.cn/>)。如无特别说明,下文数据出处同此。

^② 参见中央人民政府财政部副部长戎子和《一九五〇年财政工作总结及一九五一年工作的方针和任务》(1951年3月30日在政务院第78次政冬会议上的报告并经同次会议批准)载财政部办公厅编(1983)。

12.5%和2.7% ,这意味着通货膨胀问题已经得到了解决。

这一时期的市场型财政政策实际上是在极其残缺的市场经济中实施的财政政策。当时中国基本上是一个农业国,市场发育水平很低,最发达的沿海地区工业化水平也很低,而且战争压力一点没有减少,国内问题没有解决,抗美援朝又带来了巨大的军事支出压力,财政支出几乎没有削减的可能。财政能够做到正常运行就非常了不起,在1951年财政平衡的基础之上,1952年财政收支继续实现平衡,当年财政收入为173.94亿元,财政支出为172.07亿元。其他政策目标包括就业目标很难兼顾。^①应该说,恢复国民经济的目标得到了很好的实现,1953年国内生产总值(GDP)比上年增长15.6%,且1954年仍然保持正增长(4.3%)。

(二) 1953—1978年的计划型财政政策

1953年,中国开始实施第一个五年计划(1953—1957年)。由于缺乏计划编制的经验,“一五”计划边实施边制订,但与计划经济体制紧紧联系在一起的重点工程建设一直在实施中。“一五”时期苏联援建的156项重点工程成为工业经济体系的核心,再加上配套的900余个限额以上大中型项目,初步形成了新中国的工业经济体系。因此,财政政策的中心内容是为重点建设工程融资。到1956年底,中国基本完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造任务。除了税收政策之外,国家通过价格政策、折旧政策、低工资政策,集中了尽可能多的财力用于积累,宏观财政政策与微观财政政策实现了一体化,国家财政与国营企业财务实现了融合,财政政策的宏观目标通过直接干预微观经济的方式实现。

在计划经济体制下,财政政策直接调节是以企业(主要是公有制企业)缺乏自主经营和自负盈亏为前提的。企业(主要是国营)财务管理包含在财政管理之中。企业的成本费用核算制度不是自己选择的,企业作为经济大棋局中的棋子,自身不能选择走法,而成为直接调节的对象。这样做的优点是财政政策可以“一竿子插到底”,缺点是企业的积极性可能受影响。在短期内,精神激励可以发挥较大作用,但这最终不能代替物质激励,结果是严重影响企业生产效率,让国民经济效率严重受损。在计划经济体制下,一切通过计划,但计划凝固了效率,并最终影响到计划经济体制的正常运转。

在计划经济体制下,宏观经济的稳定是以财政收支平衡为中心的。“既无内债又无外债”一度被视为社会主义制度的优越性。财政政策“量入为出”确实重要,因为财政收入已经尽可能做到应收尽收(张馨,1993),支出超过收入,只会是国民收入的超分配,不仅财政失衡,而且国民经济综合平衡也无法做到。国民经济综合平衡不仅要求总体上的平衡,而且要求做到“四平”,即财政平衡、信贷平衡、物资平衡和外汇平衡(最初的提法是“三平”,不包括外汇平衡)。综合平衡既包括资金平衡,又涵盖物资平衡,还要求资金与物资的平衡,对内与对外的平衡。综合平衡要求做到国民经济有计划按比例发展。在财政政策实施中,一些经验比例数据也相应形成,例如“二三四比例”,即积累占国民收入的20%,财政收入占国民收入的30%,基本建设支出占财政支出的40%。^②

^① 新中国成立之初,上海就曾报告就业难题。陈云在1952年12月5日给上海市委负责同志的回信中指出:作为就业高地,上海吸纳了许多就业人口,其他地方的人口还继续流入,要研究出一个妥善办法,以控制人口之大量流入(陈云,1995)。当时给出的解决方案是限制人口流入。这多少有点后来演变为城乡分割以及城市之间分割的户籍管理制度的痕迹。这样的制度虽便于各地自负其责,但问题是,本来可以提高的劳动力资源配置效率不能提高,市场本来可以发挥作用的不能有效发挥作用。

^② 薄一波(1992)在《正确处理积累和消费的比例关系》(1956年9月18日)中指出:“在通常的情况之下,我国国民收入中积累部分的比重,不低于百分之二十,或者略高一点;我国国民收入中国家预算收入的比重,不低于百分之三十,或者略高一点;我国国家预算支出中基本建设支出的比重,不低于百分之四十,或者略高一点。”

虽然认识到国民经济按比例协调发展的规律,但是在实际操作中,建设规模还是有超过国家财力的可能。1953年、1955年、1956年均出现财政赤字,“大跃进”更是令财政收支失衡,1958—1960年连续三年出现赤字,此后才有“调整、巩固、充实、提高”的方案出台,“计划框财政,财政框计划”财政对计划还能起到一定的约束作用,但“文革”时期,计划是基础,财政是保证,结果是国民经济遭到严重破坏(许毅,1980)。^①

在计划经济体制下,计划编制的科学性至关重要,但以产量为指标的计划经济本质上是实体经济,所能控制的是数量,而没有市场价格信号引导,结果常常是计划脱离实际,预算不符合现实。在计划经济体制下,财政政策的实施是建立在城乡分割的基础之上的。国民经济按比例协调发展,从根本上看是要实现社会生产与社会需要的平衡,但激励与信息问题决定了计划经济的效率很难提高。由此,财政政策实施中只能采取直接调控(计划安排)的做法。这样的财政政策不需要市场作为中介,甚至连市场也只是形式上的市场,所谓的市场是扭曲的市场,票证与价格配套使用,市场价格是扭曲的价格,短缺经济问题严重。市场的参与者不是按照市场的要求运作,参与者甚至连“利润”这么核心的财务指标都不重视。经济核算只有一定参考价值。^②

在计划经济体制下,财政政策的目标最终归于守住财政平衡。这样的政策归根到底只是一种朴素的财政收支观支配的古典财政观念,以不出现赤字,保证财政正常运行为直接目标。实际上,现实也不需要财政政策承担过多的功能。诸多政策目标是通过计划和生产资料的公有制来实现的。传统政治经济学认为,资本主义世界的经济周期和经济危机是由于生产资料的私有制和社会化大生产的矛盾所引起的,要消除这个根本矛盾,唯有改生产资料的私有制为公有制;生产资料的公有制(实践中更多地表现为国有制)可以实现有计划按比例地发展,不会有资本主义条件下的那些经济不稳定的问题。政府通过生产资料公有制和计划,控制了物价,解决就业和国际收支平衡问题,促进经济增长。政府计划控制了物价,多种商品的价格维持多年不变,但价格不变的背后是“短缺”;政府通过户籍制度,将人口分为城镇户口和农村户口,持有农村户口的人在农村就业,持有城镇户口的人在城镇就业,且有对应的单位,但这种充分就业的背后是“隐性失业”,单位“冗员”问题严重,就业量超过了最佳需求量;政府控制进出口贸易活动和实施严格的外汇管理制度,维持外汇收支平衡,但经济的对外开放度很低。在传统经济体制下,经济虽能增长,但后劲不足。传统体制下所蕴含的经济急剧波动性,最终导致经济增长乏力,甚至出现倒退。这样,宏观经济稳定的目标从根本上看难以最终实现。因此,改革传统计划经济体制,构建更加有利于经济稳定的体制和政策机制,就成为政府的重要任务。

(三) 1978—2012年适应经济转型需要的财政政策

经济转型是要实现计划经济向市场经济的转型。改革开放起步时,经济改革的目标并未明确,但市场的作用一直得到重视,市场化改革的方向基本上明确的,虽然在改革强调的侧重点时有变化,但作为国民经济细胞的企业的积极性得到了激发,放权让利增强了企业的活力。对外开放引来了外资,外资需要更加市场化的宏观经济政策环境;体制外的经济力量也在成长,乡镇企业、非公有制企业等在体制外得到了发展。这样,计划不能再像过去那样发挥根本性的作用,相应

^① 关于财政政策在计划经济体制中所扮演的角色,李茂生和柏冬秀(1999)是这么描述的:根据综合财政信贷计划,计委定盘子,财政和银行拿钱,形象地说,“计划挤财政、财政挤银行、银行发票子”,这样的财政政策缺乏独立性,附属于计划,是作为计划一种手段的财政政策。

^② 孙冶方甚至还因提出“利润挂帅”而受到批判。

地,政府宏观调控手段也要发生变化,逐步从直接干预向间接调控过渡。

在计划经济体制下,各部门、各地方、各种企业单位等的责权利不对称,存在严重的预算软约束,因此都有内在的扩张冲动,“投资饥渴症”和“消费饥渴症”并行。在经济转型期,这些问题还不同程度地存在。这样,管住基本建设投资,就意味着管住社会投资的重要方面;管住社会集团购买力,就意味着管住了社会消费。直接控制基本建设投资和社会集团购买力,简单有效,但经济波动也因此加剧,出现“一放就乱,一乱就收,一收就死,一死就乱……”的放-乱-收-死循环局面。以间接调控方式取代直接干预的探索一直在进行之中。1987 年提出“国家调控市场,市场引导企业”。在市场体系尚未健全、市场主体尚未真正形成、价格体系尚未理顺的条件下,计划经济体制下的上述现象仍不同程度存在,政府还必须借助计划手段来调控经济。

从计划经济到市场经济的宏观经济管理需要实现三个转向,即政府管理经济由微观领域转向宏观领域,由直接管理转向间接管理,由指令性的年度计划转向指导性的中长期计划(项怀诚等,1993)。在经济转型中,一些新的手段用于宏观调控,例如税收手段(建筑税以及后来的固定资产投资方向调节税),但新手段不见得就是适应市场经济需要的手段,这也体现了财政政策的探索过程。

1992 年,随着社会主义市场经济体制改革目标的明确,财政政策的运作进入新阶段。以 1992 年为界,改革开放以来的第一个阶段,计划手段与财政政策手段混合发挥作用,计划在其中发挥主导作用;第二阶段是财政政策已经开始相对独立地发挥作用,虽然计划的作用仍然存在,但按照市场经济要求的财政政策特征,即市场型财政政策的特征已越来越明显。与此同时,中国经济从“卖方经济”转向“买方经济”,这为扩张性财政政策的实施提供了物质基础。现实中,财政政策类型的表述与市场经济国家已没有什么两样(见表 1),虽然政策类型的用语有中国特色,但基本上是按照扩张性、中性、紧缩性来描述财政政策类型。积极财政政策等同于扩张性财政政策,稳健的财政政策等同于中性财政政策。

表 1 1993 年以来的财政政策

| 时期 | 财政政策类型 |
|-------------|-----------|
| 1993—1998 年 | 适度从紧的财政政策 |
| 1998—2004 年 | 积极的财政政策 |
| 2005—2008 年 | 稳健的财政政策 |
| 2008 年以来 | 积极的财政政策 |

资料来源:谢旭人(2009)。

在 1993 年之前,中国没有明确的财政政策类型的说法,在财政实际运行中,一直强调财政平衡,但 1978—1993 年除了 1985 年按照当时的口径财政略有结余之外,其他年份都有赤字,总体上是一种扩张性财政政策。^①

(四) 2012 年以来适应新时代需要的财政政策

2012 年,中国特色社会主义进入新时代。2013 年,十八届三中全会赋予财政新定位——财政是国家治理的基础和重要支柱。这意味着,深化财税体制改革的目标是建立现代财政政策,财政

^① 李茂生和柏冬秀(1999)对改革开放以来 20 年的中国财政政策进行研究,认为改革中的财政政策名紧实松。他们指出财政政策偏松的表现:宏观税率或财政收入占 GDP 的比重一直在下降;财政支出的增长超过财政收入的增长;财政赤字持续不断且规模一直扩大;国家债务规模不断扩大。偏松的财政政策可能不是自觉的却是正确的选择,支持了改革开放,促进了经济社会的全面进步。

政策除了促进宏观经济稳定目标的实现之外,还应该在国家治理体系和治理能力现代化中扮演重要角色。财政政策必须从现代化国家建设的视角来理解,财政政策的实施应该有助于现代化经济体系的建立,有利于高质量发展目标的实现。

2012年以来,财政政策延续了2008年以来实行的积极财政政策,但在具体运作上有了较多改变。2008年积极财政政策强调结构性减税,2018年强调减税降费,2019年更是强调加力提效。

近年来,国内外经济形势日趋复杂,全球治理面对百年未有之大变局,财政政策的决策之复杂性前所未有。在经济下行压力较大的背景下,积极财政政策加力提效是重要的举措。但是,财政政策不能代替市场作用,不能代替社会作用,市场和社会的作用均需要得到充分的尊重。财政政策的运行压力不小,财政风险在持续加大,地方债,特别是一些隐性债务及或有债务,给宏观经济运行带来了严重的隐患。

随着社会主义市场经济条件下市场在资源配置中决定性作用的强调,财政政策的运作更多的是在尊重市场规律的前提下进行的,供给侧结构性改革下的财政政策正面临新的选择,这是新时代财政政策运作的新背景。随着经济全球化时代的到来,在构建人类命运共同体的大背景下,一国财政政策的选择再也不能只考虑自身因素,财政政策的国际协调变得前所未有的重要,开放经济条件下的财政政策选择对于所有国家和地区来说,都是必须面对的新课题。

三、70年财政政策的经验总结

(一) 认识国家作用: 财政政策目标的选择

财政收支围绕政府行为,有什么样的国家(政府)目标,就有什么样的财政收支。对国家作用的认识直接影响着财政政策的运作。国家政府作用的局限性长期以来未能被充分认识到,这虽有利于政府作用的充分发挥,但在一段时期内,政府超过自身能力,做了一些本不该由政府来做的事。政府的扭曲性行为主要是在计划经济时期,在经济转型期也有表现。在社会主义市场经济体制改革目标确立之前,市场作用未得到充分的认识,政府只能去做更多的事。在经济环境相对简单、经济发展阶段有可以模仿的参照物时,政府作用可以得到较好的发挥。一旦情形变得复杂,或国情因素所导致的特殊问题出现时,政府的作用很可能就难以到位,甚至是反向的。这只是在基于慈善型政府的假设而言的。现实中,政府官员的经济人行为目标会让问题变得更加复杂。

在计划经济体制下,计划的作用容易被高估,由于资源配置所需要的激励与信息条件不能有效满足,经济体制最终进入低效率运行状态并最终导致计划经济体制的崩溃。整个计划体系尚且如此,作为计划子系统的财政收支行为的扭曲就很正常,这样背景下的财政政策目标难以实现也容易理解,虽然在计划经济体制下,作为独立的财政政策并没有充分地显示出来。在经济转型期的初始阶段,市场化改革已经开始,但也就是认识到市场作用的补充地位,限制了市场作用的发挥,相应地高估政府的作用。只有在市场经济改革目标明确之后,对政府作用才有更恰当的认识,财政政策作用才得到相对合理的认识。

对政府作用的认识不能只停留在非此即彼的初级阶段。现实经济的复杂性,决定了对政府作用的认识是一个复杂的过程。一方面“干中学”提供了实践知识,另一方面通过学习市场经济国家相关理论与实践,对政府作用应受到市场约束有了更深的认识。市场经济条件下,从直接干预微观经济到宏观经济管理,从直接调控到间接调控,政府行为方式的转变都有利于既定的财政政策目标更好地实现。

(二) 尊重财政规律: 财政政策成功的基础

尊重财政规律 财政政策才可能取得成功。无论在国民经济恢复时期、计划经济时期, 还是在市场化改革时期, 都是如此。

在国民经济恢复时期, 一方面财政支出压力大, 另一方面财政收入面临较大的缺口, 财政赤字货币化发行会加剧通货膨胀。一味地靠发行货币来弥补赤字, 最终结果只会适得其反。物价迅速稳定下来, 与尊重财政规律的财政政策选择有密切关系。

在计划经济时期, 经济建设的成功带来了加快社会主义经济建设的冲动, “大跃进”之后, 国民经济陷入僵局, 这是超越财力限制, 不尊重财政规律的后果。积累与消费的比例, 财政收入占国民收入的比例, 基本建设支出占财政支出的比例, 已有相对可靠的经验数据。遵循规律, 形成财力约束观念, 才可能减小经济的波动。经济波动, 在许多时候都与超越财力限制有关, 与超越这些经验比例有关。

在经济转型时期, 财力约束同样是问题。摆脱“无债一身轻”的观念束缚, 引入经济建设国债, 最大限度地挖掘经济增长的潜力, 促进了经济的稳定增长, 在这一过程中, 财政的银行透支问题最终得到解决, 1994 年之后, 货币的财政性发行成为历史, 通货膨胀的应对更加有力。

1998 年积极财政政策一开始以增发国债扩大支出为重点, 就是考虑到当时财力约束因素。在财政收入占 GDP 比重还只是处于恢复性增长的阶段, 减税空间受到较大的限制。2019 年积极财政政策加力提效之所以能够强调减税降费, 与财政收入稳定增长机制形成之后, 财政财力的增强不无关系。总体上看, 积极财政政策的运用促进了经济结构的优化, 促进了技术的进步, 提升了中国企业的竞争力, 但其中也有教训, 部分产能过剩企业、僵尸企业形成的背后有财政的力量。财政补贴的投向是正确的, 但补贴的方式有待商榷, 一些新兴行业本来属于短板行业, 但也出现了产能过剩的问题。补贴的效果并不尽如人意, 一些本来希望培育起来的新兴产业未能达到预期, 一些本来希望进行有效改造的传统行业的发展仍然有较大的空间。财政支出不仅仅是花钱就完事, 减税降费不仅仅是减收就完事。评估财政政策的效果, 才可能为进一步完善财政政策提供支持。70 年的财政政策实践表明, 财政政策不是一启动, 目标就会自动实现; 只有充分尊重财政政策规律, 目标才有实现的可能。日益复杂的经济条件, 决定了要认识财政政策运作的的环境也不是轻而易举的事。结合政府作用的认识, 逐步加深对财政政策的认识, 提高驾驭财政政策的水平, 财政政策目标才可能更顺利地实现。

尊重财政规律, 也是防范财政风险的内在要求。不尊重财政规律, 超越财政能力, 最后财政政策目标不仅难以实现, 而且可能危害财政运行, 带来财政风险, 严重者甚至导致财政危机。

(三) 超越宏观经济稳定目标: 工业化和现代化的保障

作为发展中国家, 建立现代工业体系是一个早在新中国成立之初就确定的目标, 是新中国迈向繁荣富强所难以逾越的选择。促进宏观经济稳定是财政政策本来应有的目标。从扩张性财政政策的实施来看, 理论上只要有支出, 就可以弥补有效需求的不足, 促进经济的稳定, 但任何一个国家都不会轻易放弃在扩大支出的同时完成其他目标的机会。

新中国 70 年的财政政策促进了国家的工业化进程, 推动了国家的现代化进程, 经济社会的全面发展离不开财政政策的支持。新中国现代化工业体系的形成, 是建立在重工业优先发展战略基础之上的。作为一个发展中国家, 作为一个农业国, 作为一个资金严重短缺的国家, 新中国要发展重工业, 除了集中社会财力, 别无选择。财政政策在财力集中过程中发挥资金枢纽的作用。重工业是资金密集型行业, 工农产品价格剪刀差, 等于农业为工业发展筹集资金直接做出贡献, 工业企

业(主要是国有工业企业)低工资制度、指令性价格制度等,保证了资金的财政集中,从而国家可以集中财力办大事。这样,在较短的时间内,新中国建立起现代化工业体系。当然,由于计划经济体系自身存在的缺陷,财政政策支持工业化的方式需要转变。市场化改革之后,特别是社会主义市场经济体制改革目标确定之后,财政政策对新型工业化的支持,已经更多地依托市场手段,更多地通过间接调控的方式。市场经济条件下的财政政策运用,不再以扭曲市场机制为代价。与技术升级、产业结构优化等联系在一起的积极财政政策,是财政政策支持工业化的新做法。

现代化意味着社会发展。财政政策支持了社会发展,在国家治理中的基础和重要支柱作用得到更充分的体现。工业反哺农业,城市反哺乡村,让公共财政的阳光照耀到农村大地,财政政策的支持,促进了农村公共产品和公共服务的改善。城乡统筹乃至一体化的政策体系中,财政政策在其中有举足轻重的作用。在现代化进程中,财政政策的作用正得到更充分的发挥。

(四) 理解财政赤字:积极防范财政风险

新中国成立以来,财政赤字在改革开放前后表现明显不同。改革开放之前,1950—1978年的29年中,出现财政赤字的年份有11年。改革开放之后,1979—2019年的41年中,未出现财政赤字的年份只有2年(1985年和2007年)。^①但是,这并不能得出第一阶段的财政状况就优于第二阶段的结论。第一阶段的财政赤字是在财政收入潜力得到最大限度挖掘之后出现的,赤字基本上只能通过货币的财政性发行来弥补。在第二阶段的前期财政赤字的货币化弥补途径没有完全消除,还存在“硬赤字”,后期即1994年之后财政赤字不能在通过银行透支的方式来弥补,发行公债弥补赤字成为唯一的途径。无论如何,财政赤字的货币化,意味着货币贬值,意味着物价上涨的压力。在计划经济时期,物价管理机制决定了通货膨胀只能以隐性的方式表现,但由此带来的短缺和物资配给问题严重损害了经济效率。在第一阶段,财政赤字本应尽可能避免,它的出现就意味着财政的国民收入超分配。在第二阶段,由于放权让利,更多的资源配置给地方和企业,民间资金规模也逐步扩大,资金分布格局从“大财政、小银行”转向“小财政、大银行”,社会承债能力大幅度增强,财政赤字不再货币化,总体上看,给经济带来的收益超过了成本。财政赤字增强了政府可支配财力,促进了经济的稳定增长,为改革开放提供了财力支持。财政赤字是财政不平衡的产物,但在许多时候,财政赤字不一定等同于财政困难,例如2004年,财政赤字与财政超收并存,超收远大于财政赤字,动用部分财政超收,就可以完全消灭赤字(高培勇,2006)。财政赤字的认识必须超越传统的财政困难才有赤字的思维,而应与国家发展和经济建设的需要结合起来。

财政风险问题从来都得到重视。1962年西楼会议的召开,就是因为决策层意识到财政赤字规模超过原先的判断,采取措施之后,1962年和1963年的财政收入规模虽然都小于1961年,但由于财政支出规模也相应压缩,这两年实际运行的结果是财政出现了结余。在计划经济时期,财政赤字是问题,财政结余应对不当也是问题。动用财政结余,本来是弥补财政赤字的较好做法,但在计划经济时期,由于财政结余资金实际上已经支出,^②这带来了“一女两嫁”的问题,引发不一样的财政风险。财政资金的重复利用问题的解决,同样是防范风险的举措。改革开放后,虽然财政赤字主要是为了经济建设所需,但是决策层从来没有放弃“财政平衡”的理念。即使是多年出现财政赤

^① 财政赤字口径有多种,这里仅以年度财政收支差额来确定财政赤字,可以避免预算稳定调节基金因素的干扰,详见杨志勇(2018)。

^② 时任国务院副总理兼财政部部长李先念1955年1月12日在给国务院总理周恩来的报告中指出,历年财政结余“本来这笔钱已为商业部、粮食部等部门,作为资金使用了。”(《李先念传》编写组,2011)

字,决策层还是一度希望通过适度从紧的财政政策,到2000年实现财政平衡。当然这个计划随着亚洲金融危机的爆发而不能实现。地方财政在2015年之前更是不允许打赤字。决策层对财政赤字以及所累积的公债风险的高度警惕,既表现在地方债放行但仅限于省级政府上,又反映在财政赤字率的缓慢提升上。在众多国家财政赤字率突破3%的背景下,中国财政赤字率在名义上坚持不突破3%,^①即使在2019年积极财政政策加力提效的环境中也是如此。由于3%这一指标源于欧盟政治妥协的结果,是否守住3%,实际上并不重要。

速度、效益与财政的可持续性一直受到重视。计划经济时期,追求速度最极端的是“大跃进”时期,这并不能带来好的经济利益,财政收入增长速度在“大跃进”之后的1961年和1962年陷入负增长的境地,更是分别下降37.8%和11.9%,财政收入一直到1970年才超过1960年的水平。一味追求速度,忽视效益的政策选择所付出的代价是巨大的。1979年之后的财政收入增速较为稳健,其中虽有起伏,但40年来财政收入增速未出现负增长。

地方债问题一直得到高度重视。“分灶吃饭”之后,地方财政收支的相对独立性,地方财政赤字内生性决定了地方债存在的必要性,地方债以隐性的方式长期存在,本身就意味着地方财政风险。近年来,地方债显性化,“开前门、堵后门”的方向是正确的,也为防范地方财政风险提供了最有效的路径。总之,财政政策的正常运行必须建立在财政风险的充分防范上,不存在财政不能正常运行,财政政策效果可以很好的情形。

(五) 财政政策的实施:与财税改革相伴随

财政政策的实施需要有恰当的财政政策工具。有哪些财政政策工具可供选择?财政政策工具如何搭配使用?这与财税改革有密切关系。深化财税体制改革,可以为财政政策的运作提供更为健全的财政政策工具体系,提供更扎实的财政制度基础。促进宏观经济稳定的财政政策本来具有短期性特征,应与中长期的财税改革目标相互协调和兼容。短期财政政策也可能中长期化。2008年开始实施的新一轮积极财政政策迄今实施了11年之久,且在加力提效,这与财税改革的相对滞后有关。应该说,中国特色社会主义进入新时代之后,财税改革在加快,但由于财税改革涉及面广,不少具体制度的改革需要在全面深化改革的配套下才能实施,这在一定程度上影响了财政政策效果的发挥。从这个意义上说,财税改革是再造财政政策传导机制的重要举措。深化财税体制改革,可以为财政政策的运行提供强有力的支持,财政政策应对宏观经济变化的特征也将更为明显。

财税改革同时也可以促进财政管理水平的提高。计划经济时期动用财政结余的问题,根本原因在于结余资金实际上已经被占用。在财政管理水平不够高的条件下,这样的问题才会出现。当意识到这个问题,财政结余、财政资金的运用更加制度化之后,相应的问题就不容易再出现。预算外资金管理制度从产生以来就一直在改革之中,非税收入管理、政府性基金管理、国有资本经营收益的上缴等制度健全,是财税改革的过程,由此,财力分散所致的财政管理低水平状态就得到改变,干扰财政政策运行的因素也因此基本消除。

国有企业改革本身就是财税改革的一部分。放权让利改革一开始就是财政对国有企业的放权让利。国营企业财务曾经是国家财政体系的组成部分,国有企业财务后来以国家财政的基础存在,随着市场化改革的深入,国有企业财务与财政之间的联系遵循的是如何让市场在资源配置中起决定性作用的原则。利改税、税利分流等改革让财政与国有企业的分配关系更加规范,也更加

^① 这是官方口径的财政赤字率,不同于以年度财政收支差额计算的赤字率。

灵活,企业的自主性也因此增强。社会保障体制的建立健全,为企业卸去政策性负担,不同所有制企业可以在公平竞争的环境中进行竞争。可以说,财税改革不仅提高了财政管理的水平,而且重塑了财政政策运行的微观基础,为市场型财政政策的实施提供了空间和条件。

(六) 财政政策的财力基础:多渠道夯实

财政政策的实施需要充分的财力基础。如果一国财政财力不足,连维持正常的财政运行都成问题,那么何来财政政策的主动调控?政府财力基础的充分性问题可能有多种表现形式。财力总体上不足,是最严重的一种类型。财力被肢解,分散在具有不同努力方向的经济主体之中,不容易形成合力,也是一种。^①在计划经济时期,政府财力的高度集中,财力肢解问题表现得不是那么突出。经济转型时期,传统计划体制被打破,但新体制尚未完全确立起来时,财力肢解问题就容易更多地表现出来。“分灶吃饭”是为了更好地调动中央财政和地方财政两个积极性,但国家财政统在一起与央地财政“分灶吃饭”的影响就有明显的差别,地方政府的财政利益凸显。放权让利的改革,没有改变国有经济的性质,但国有企业的利益特征越来越明显。当增量改革改到一定程度时,非公有制企业和公有制企业一样得到发展,且影响力与日俱增,这样,政府财政汲取财力的能力就容易受到冲击。

政府财力一度有预算内、预算外和制度外之分。制度外财力游离于制度之外,属于需要被规范的行列。预算外资金规模一度与预算内资金平起平坐。随着1993年7月1日《企业财务通则》和《企业会计准则》的生效,企业资金不再按预算外资金进行管理。2010年,为激发各部门、各企业积极性的预算外资金概念被抛弃,政府预算逐步走向全口径。现已形成的包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算在内的政府预算大致反映了政府财力的总体状况,各子预算之间的资金统筹在增多,但仍有待进一步加强,以发挥政府财力的合力。就是在一般公共预算之内的资金分配,也有改进空间,各专业部门与财政部门的分工合作机制也应该进一步完善,以更好地改进专业管理和财政管理。对于财政部门来说,财政机构改革也是必需的,只有这样,财政职能才更加明确。^②对于财政政策的运行来说,夯实财力基础,是政策有效运作的基础性工作。充分的财力基础,可以扩大财政政策的运作空间,降低财政政策运作风险。

(七) 财政政策的选择:充分考虑外部因素的影响

世界经济联系越来越密切。不仅小经济体容易受到外部因素的影响,就连大经济体也不能置身度外。联通世界经济的媒介越来越多。信息传递越来越方便,国际分工的成本越来越低,市场一体化趋势越来越明显,各经济体之间无论是贸易、投资,还是金融活动,都容易相互影响。局部区域的进出口问题,可能对其他区域也产生影响。资本的国际流动更是增强了国际金融危机的传染性。新中国70年中,最初十多年的对外经济联系主要是与苏联东欧国家打交道。改革开放之前,独立自主、自力更生是主旋律,这在很大程度上导致中国经济的封闭性。这种封闭性,是内外部因素结合的产物,可以理解为应对国际经济环境的选择。改革开放以来,中国经济的封闭性特征逐步消失,当外向型经济达到一定比重之后,外部因素对国内经济的影响与日俱增。这特别表现在1998年和2008年两次积极财政政策的选择上。1997年亚洲金融危机爆发,在很大程度上造成中国出口下滑,进而导致中国更多地考虑扩大国内需求,并导致适度从紧的财政政策转向以扩

^① 综合考虑财政金融的财力经济学的发展相当重要。参见尹文敬等(1991)。

^② 2001年1月10日,朱镕基就财政部自己办的公司无视财政规定,违法违规问题做出批示“我建议请金融工委考虑对其进行清理、整顿,调整其领导班子,甚至考虑予以关闭,防止潜在的财政风险”(《朱镕基讲话实录》编辑组,2011)。

张性为特征的积极财政政策。2008年国际金融危机爆发,这次危机的发源地是作为世界第一大经济体的美国,危机的影响远超1997年的亚洲金融危机,中国以更大力度的积极财政政策加以应对。

世界经济的这种联系,决定了财政政策的国际协调比过去任何时候都更重要。中国与世界许多国家所进行的双边、多边对话,通过20国集团组织(G20)、亚太经合组织、金砖国家合作机制、上海合作组织等多种形式,加强包括财政政策在内的经济政策协调,共同促进全球经济的稳定和增长。在已有的国际经济金融秩序下,中国还发出共建“一带一路”的倡议,并积极投入其中,为共同维护全球经济和金融稳定提供了另外一种选择。世界经济充满了不确定性,沟通交流的畅通,机制的完备,可以让财政政策的国际协调更加顺畅。

四、面向未来的财政政策

(一) 未来财政政策的立足点

1. 未来财政政策应立足于服务国家治理和国家治理现代化建设,服务国家参与人类命运共同体的构建。在全球化的社会中,财政政策的视野已不能只局限于一国,而应拓宽到全球。从财政是国家财政的立足点出发,财政政策与国家仍有极为密切的联系。在全球化时代,全球治理变革,要求从国家竞争的视角考虑财政政策的选择。全球化背景下,财政政策的外溢性问题可能变得更加突出。政策受益面因市场全球化而扩大到全球,国内受益多少?财政政策的国际协调变得前所未有的重要。财政政策委员会是否有必要成立,应该以什么样的机制运作?梳理现有机构的功能定位,应以做事为原则,再确定是否成立新机构。财政政策应着力于为经济和社会发展创造条件,适应创新驱动发展战略实施的需要,从根本上构筑科技竞争力。

2. 财政政策的有效实施需建立在重新认识财政政策的基础之上。新的背景对财政政策知识提出新需求。政策总是基于特定的背景发挥作用的,背景发生变化,政策的着力点,甚至政策的存在方式都要发生改变。新一轮工业革命以智能化、网络化、数字化为核心特征,对全球治理提出了变革的要求(谢伏瞻,2019)。数字经济时代,财政收支形式可能发生的变化?税源的流动性,可能远远超过传统社会,超过工业社会,这种流动不再只是总部经济的转移问题,而且是企业内部各种可能的转移定价,税源不仅可能在国内流动,而且可能跨境流动,税制因此可能需要重塑。数字服务税是一种选项,但当前所讨论的以数字企业巨头为对象的征税方式,能否适应未来发展的需要,还需要进一步观察。问题不仅仅在收入一侧,支出侧同样有问题。收入严格说来是为了支出而存在的。没有支出,就没有收入存在的必要性。而今问题又发生转变。缺乏流动性的税源是较优的选择。但是,基于财富创造的实际,缺乏流动性的税源在财富创造中的作用持续下降,工业社会很重要的房地产税,到了数字经济时代,重要性也必须相应下降。这种悖论该如何走出呢?无疑,这需要加以认真研究。

3. 高效率的决策体制是中国实施相机抉择的财政政策的有利条件。未来可能遇到的问题是,如何正确地认识财政政策的实施条件。认识时滞问题会因为国内外经济形势日趋复杂而变得越来越严重。面对这样的不确定性,政府应考虑如何有效地减少政策出台的压力。这可能要求更多的问题在市场层面得到解决,而不是政府包揽一切。

4. 财政政策效率的进一步提高,要考虑选择合适的财政政策目标,而且要与其他政策目标统筹考虑。最终选定的只能是折中的目标。其中最主要的是经济和社会政策目标。经济的稳定与增长是一切政策实施的基础。“经济-财政-经济”原理一直被强调。经济政策目标实现的同时,

社会政策目标也容易实现。经济增长之后,有更多的红利用于社会发展,更多人可以共享红利。社会政策目标实现的同时,经济政策目标也得以实现。收入分配公平,社会秩序稳定,经济增长基础更加夯实。经济稳定、社会稳定,政治目标自然也容易实现。文化目标和生态文明建设目标也是如此。

(二) 未来财政政策的空间与挑战

未来中国财政政策的空间有多大?简单地说,这取决于财政政策的财力基础。有多少财力可以动用?这是一个现金流问题。政府资产在短期内可以构成一次性的财力基础。永久性的财力需要依靠经常性的税收收入。政府资产持续带来的收益和税收收入,只要源源不断,都可以形成常规的可支配财力。最低限度的财政政策空间是,只要能够通过债务融资,就是可行的。高水平的财政政策应该考虑对经济增长的影响。财政政策的选择需要考虑挤出效应和财政乘数问题,这是财政政策选择的基础。财政政策的选择需要深入分析政府资产,有多少资产可以用?哪些资产可以变现?变现能力如何?为了提高变现能力,政府资产应该以最有效率的形式存在。政府资产证券化的空间有多大?与资产对应的问题是,政府债务规模到底有多大?现在的地方隐性债务、或有债务规模有多大?什么时候债务人会转移到政府身上?会以什么样的方式转移?条件是什么?常说的地方债,即使举债方不能偿还,当地政府资产变现或当地政府注资后就可以正常运行,那么所谓的隐性债务规模就不应该高估。注资部分或净投入部分才是真正的债务负担。净资产为负,才可能形成政府的负担。举债主体只要业务经营正常,资产很容易覆盖负债。只有业务经营不正常,收入流欠缺,债务问题才可能突出。必须用发展的眼光来看待债务的可持续性问题。^① 债务规模在短期内看上去很大,中长期之后可能就很小。经济发展是应对债务问题的最好选择。债务只能借新还旧吗?现实是这么操作的,但滚雪球式的债务累积,会有什么样的经济效应呢?是否需要探讨债务的本金偿还问题?这都是讨论财政政策空间和挑战需要回答的问题。

人口老龄化会带来社会保障风险,养老、医疗保障都将是突出问题。人口老龄化一方面导致劳动力短缺,另一方面养老金支出、医疗费支出将居高不下。劳动力政策、人口政策等出台宜早不宜迟。延长退休年龄可能考虑从一个季度或半年做起。

(三) 财政政策作用需要面对的传导机制难题

中国财政政策不同于西方。国有资本可以在宏观调控中直接发挥作用,这是一个具有中国特色的国有资本财政问题。财政政策的传导机制如何运作?间接调控下,市场、市场主体、市场结构是否适应?健全的市场,才更容易接收政策信号。例如,减税降费政策的有效性和上述问题密切相关。由此,我们还需要回答一些问题:谁最需要减税降费?普惠的政策目标在多大程度上能够实现?哪些行业哪些群体受益更多?财政政策从总体上看,主要是激发市场在资源配置中的决定性作用的发挥,而不能代替市场作用。完善市场经济体制是要形成良好的市场秩序,而不是让垄断行业和企业得到最多的政策收益。当下的市场结构背景,什么样的财政政策才能穿透?财政政策如何更有效?市场主体,能够完全回应信号的,不能完全回应信号的,各有多大比例?扭曲性价格不能一下子改变。行业开放度与垄断价格问题的解决需要实践,市场竞争强度如何提高?这都是财政政策发挥作用需要面对的问题。

财政政策效果如何,需要进行评估。唯此,政策才有改进的可能。财政政策是实施需要整合分散在政府各个部门以及可以动用的国有经济财力(非市场竞争部分),以形成财政合理。财政政

^① 研究中国政府资产负债表,就是为分析财政的可持续性提供必要的基础支持,参见杨志勇、张斌(2017)。

策效率,说白了是财政资金如何提高效率的问题,是预算绩效如何提高的问题,预算需要全面规范、公开透明,需要增强约束力。预算绩效需要评估,地方层面应着力于横向比较,同时参考纵向比较指标;中央层面的财政资金强调纵向比较,同时参考其他国家的横向比较指标。财政资金效率应更多地引入公共政策量化评估方法,做到定性评价和定量评价相结合,量化评估可以为定性评价提供参考。

财政政策的效果如何,还需要深化财税体制改革,加快建立现代财政制度。财政政策的自动稳定器作用,需要财税改革的配合。健全政府收入体系,完善财政支出体制,不可或缺。累进税制的作用,社会保障制度的健全,都是自动稳定器作用发挥的基础。

五、结 语

透过新中国70年来的财政政策的回顾,我们可以发现,理解财政政策,不仅仅要将之定位为宏观经济稳定政策,而且还要将之视为服务于国家治理体系和治理能力现代化的政策。财政政策作用的发挥必须有充分的财力作为支撑,而这首先要求的是财政的正常运行,要求财政的可持续性。财政政策目标、工具、环境、效果的变化,都是需要密切跟踪的对象。中国未来财政政策的选择必须立足国情,同时又要有全球视野,同时必须与财税改革相结合,^①因应新经济发展的需要,在新时代背景下做出合理的选择。

参考文献:

1. 薄一波《薄一波文选(1937—1992)》,人民出版社1992年版。
2. 财政部办公厅《国家预算决算(1950—1981)》(中华人民共和国财政史料第二辑),中国财政经济出版社1983年版。
3. 陈云《陈云文选》(第二卷),人民出版社1995年版。
4. 段炳德《构建新宏观形势下的财政政策分析框架》,《财经智库》2018年第1期。
5. 高培勇《财税形势 财税政策 财税改革(上)——面向“十一五”的若干重大财税问题盘点》,《财贸经济》2006年第1期。
6. 金人庆《中国财政政策:理论与实践》,中国财政经济出版社2005年版。
7. 李茂生、柏冬秀《中国财政政策研究》,中国社会科学出版社1999年版。
8. 《李先念传》编写组《建国以来李先念文稿》(第1册),中央文献出版社2011年版。
9. 马海涛、高珂《经济增长动能转换的财政政策研究》,《财经智库》2018年第2期。
10. 王绍飞《财政学新论》,中国财政经济出版社1984年版。
11. 王绍飞《改革财政学》,中国财政经济出版社1989年版。
12. 吴敬琏《中国经济改革进程》,中国大百科全书出版社2018年版。
13. 项怀诚等《中国:市场经济与宏观调控》,中国财政经济出版社1993年版。
14. 项怀诚《中国积极的财政政策》,中国财政经济出版社2001年版。
15. 项怀诚等《中国:市场经济与宏观调控》,中国财政经济出版社1993年版。
16. 谢伏瞻《论新工业革命加速拓展与全球治理变革方向》,《经济研究》2019年第7期。
17. 谢旭人《中国财政60年》,经济科学出版社2009年版。
18. 许毅《三十年来财政实践与理论的发展》,《财政研究》1980年第1期。
19. 薛涧坡、张网《积极财政政策:理论发展、政策实践与基本经验》,《财贸经济》2018年第10期。
20. 杨志勇《中国财政体制改革与变迁(1978—2018)》,社会科学文献出版社2018年版。
21. 杨志勇、张斌、汤林闽《中国政府资产负债表2017》,社会科学文献出版社2017年版。

^① 吴敬琏(2018)分析了宏观经济系统性风险的防范必须依靠改革开放,指出改革之于宏观经济政策选择的重要性。

22. 尹文敬、郭彦岗、汪祖鼎《财力经济学》,上海社会科学院出版社 1991 年版。
23. 张斌《减税降费的理论维度、政策框架与现实选择》,《财政研究》2019 年第 5 期。
24. 张馨《财政·计划·市场:中西财政比较与借鉴》中国财政经济出版社 1993 年版。
25. 《朱镕基讲话实录》编辑组《朱镕基讲话实录》(第四卷),人民出版社 2011 年版。

China's Fiscal Policies in the Past Seven Decades: Characteristics by Stage , Experience and Prospects

YANG Zhiyong (National Academy of Economic Strategy , Cass , 100028)

Abstract: The paper combs through the fiscal policies adopted by China in the past 70 years , summarizes their characteristics in different stages and experience , and looks into the future fiscal policy options for China. The fiscal policy history since the founding of the People's Republic of China can be divided into four stages. Stage 1: 1949 – 1952 , the market-oriented fiscal policy aimed to restore the national economy; Stage 2: 1953 – 1978 , the planned fiscal policy; Stage 3: 1978 – 2012 , the fiscal policy accommodating the needs of economic transformation; and Stage 4: 2012 – present , the fiscal policy accommodating the needs of the new era. A look at the above fiscal policy history draws the following conclusions: 1. The goal of the fiscal policy should be set based on a correct understanding of the role of the state; 2. For the fiscal policy to work , it must respect the fiscal rules; 3. The fiscal policy must aim higher than the goal of macroeconomic stability and provide guarantees for industrialization and modernization; 4. The government should understand fiscal deficits while proactively guarding against fiscal risks; 5. The implementation of the fiscal policy must go hand in hand with the fiscal reform; 6. The funding for the fiscal policy must come from diverse sources; 7. The choice of a fiscal policy should fully consider external impacts. The future fiscal policy should revolve around serving state governance and its modernization , and serving China's contribution to the community of shared future for mankind. We should update our knowledge on the fiscal policy to support the decision-making for the choice of fiscal policy. The goal of fiscal policy should be set in coordination with that of other policies. Moreover , from the perspective of the government's disposable revenue and cash flow , the paper probes into the space and challenges for future fiscal policy and sorts the problems of the transmission mechanism that might prevent the fiscal policy from working.

Keywords: Fiscal Policy , China's Public Finance , Fiscal Reform , Macroeconomic Regulation

JEL: H30 , E62

责任编辑: 汀 兰