
财政政策定义的重新构建

——来自两百年的文献辨析与中国共产党成立后的百年实践

摘要

“财政政策”一词在使用上非常广泛，但理论界与实务界都缺乏相对一致且准确的定义，长期以来，其含义存在争议。本文将其总结为两重模糊性：（1）财政政策通常与财政部门行使的职责或做出的行为决策相混淆。（2）财政政策与货币政策二者的边界不确定。党的十九届四中全会提出健全宏观调控体系，并要求财政政策、货币政策及其他政策协调配合。本文认为只有明确了财政政策的定义与边界，消除模糊性，才能真正讨论政策协调与体系健全。为此，本文对财政政策的定义进行重新构建。我们首先探索财政政策的词源，并梳理其后二百余年的学术文献与建党后中国近百年来的实践，一方面论证了财政政策模糊性存在的事实，另一方面从中获取理论渊源与现实启示。与传统定义单纯强调财政政策的目标与工具不同，本文以财政政策的结构为定义重构的主线，围绕三个维度——政策资金的变动，资金变动在政府预算中的体现，和资金去向的决定机制——进行定义重构。综合研判三个维度的层次关系，本文将财政政策定义为：“财政政策是一个直接涉及资金变动且其变动在政府预算中体现的政策，或一个直接涉及资金变动，该变动虽然不体现在政府预算中，但资金去向是由行政系统驱动（而非市场交易机制）的政策。”本文还利用美国信用支持计划、中国的农村金融机构补贴、精准扶贫的几个政策、公开市场业务、国债等案例对新定义进行检验，发现新定义能够充分消除传统概念的模糊性。新定义可以清晰地界定财政政策的结构特征、学理属性及概念内涵，作为讨论财政政策协调和推动健全宏观调控体系的理论基础，对于建立中国特色的财政概念体系具有重要价值。

关键词：财政政策，定义重构，宏观调控体系，中国财政

中图分类号：F810.2

引言

“财政政策”是政府、学者、媒体、甚至普通大众广泛使用的词语。当代的学术文献与国家实践都特别强调财政政策与货币政策协调配合。在学术上，许多学者都呼吁财政政策要与货币政策协调配合(Beetsma et al., 2004; Corsetti et al., 2019)；在实践中，党的十九届四中全会指出，“健全以国家发展规划为战略导向，以财政政策和货币政策为主要手段，就业、产业、投资、消费、区域等政策协同发力的宏观调控制度体系^①。”本文认为，明确财政政策的定义与边界是必须的理论基础，否则无法真正地谈论财政政策的协调与宏观调控制体系的健全。然而，本文认为理论界与实务界都没有清晰地定义财政政策。图 1 展示了十九届四中全会阐释的宏观调控制体系，但现实中财政政策的学理属性与概念内涵尚且模糊（虚线表示定义与边界的模糊）。

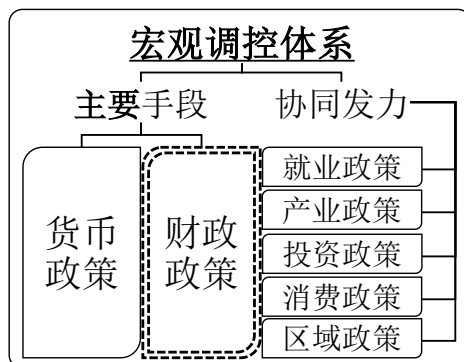


图 1 十九届四中全会阐释的宏观调控制体系示意图

财政政策的起源没有定论，且定义不清(Johnson, 2018)。《牛津词源词典》(Julia, 2010)记载 fiscal 的起源是拉丁文的 *confiscare*，表示“拿走某人的部分财物存入公共金库”。但这并非财政政策的词源，更非其定义。凯恩斯的《就业利息和货币通论》(Keynes, 1936)被视为现代财政政策的起源(Johnson, 2018; Shaw, 1972; 陈共 & 宋兴义, 2007)，但《通论》没有给出财政政策的定义^②。Hansen (1945)认为财政政策源于 20 世纪 20 年代的商业周期理论，但 Blough (1966)却认为财政政策源于美国历史上很早的制度主义与进步主义。本文认为，不仅学术论文中缺乏财政政策的清晰定义，甚至许多经典的经济学、财政学教材也同样如此（见表 1）。教材通常不加定义就“理所当然”地使用财政政策，然后阐述其目标与工具；只有极少数教材直接定义了财政政策，但它们更多地也只是提供一个总体原则，缺乏判断一个政策是否为财政政策的清晰标准。

表 1 部分经典经济学、财政学教材对财政政策的论述^③

教材	对财政政策的论述
<i>Public Finance in Theory and Practice</i> (Musgrave & Musgrave, 1989)	没有定义（直接使用财政政策一词）
<i>Economics</i> (Samuelson & Nordhaus, 2010)	财政政策包括税收与政府支出（属于列举内容）
<i>Public Finance</i> (Harvey & Gayer, 2013)	没有定义（直接使用财政政策一词）
<i>Macroeconomics</i> (Mankiw, 2015)	财政政策包括政府对税收与支出的决策（属于列举内容）
《财政学》(陈共, 2017)	政府为实现一定的宏观政策目标而调整财政收支规模和收支平衡的指导原则及其相应的措施
《西方经济学》(高鸿业, 2018)	政府变动税收和支出以便影响总需求进而影响就业和国民收入的政策
《财政学通论》(贾康, 2019)	通过财政支出与财政收入及相关管理来调节经济与社会生活的财政方针与原则

^① 见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》

^② 凯恩斯在《通论》中 7 次直接使用 *fiscal policy*，其中 5 次在第 84 页，另 2 次分别第 85、332 页，均没有给出定义。参见：KEYNES J M 1936. *The General Theory of Employment, Interest, and Money* [M]. Palgrave Macmillan; Switzerland.

^③ 对于中文教材，本文仅列出了有直接定义的例子，大量未直接定义财政政策的教材，本文限于篇幅，不一一列举。

由于理论定义不够清晰，在讨论一些现实政策是否为财政政策时，难免存在争议。国债作为一种基于国家信用的政府债券，兼具了金融市场的金融工具和政府筹资方式的双重特征。这导致学术界对国债在财政政策与货币政策中的归类时产生了争议。一些研究者提出，国债属于财政政策(崔治文 & 柳俊涛, 2003; 彭连清 & 米运生, 2007; 张宏安, 2003)，因为国债涉及财政的收支；但另一些研究则主张国债不属于财政政策，因为国债不是税收，且由央行主导(Ardagna, 2001; Mohanty et al., 2012; 邓仕杰, 2002)。

财政政策定义不清导致两重模糊性，其一，财政政策与财政部门行使的职责或做出的行为决策相混淆，比如武靖州 (2019)认为财政部发文强调要贯彻落实（已有的）税收政策属于财政政策，但这显然不属于任何一种财政政策工具，而只是财政部做出的行为决策；其二，财政政策与货币政策边界不确定，财政、货币政策的关系长期存在争议，且又是无法确定一些政策是否为财政政策。本文认为，两重模糊性存在的根本原因是轻视甚至忽略财政政策定义，过度强调政策目标与工具。财政政策与货币政策目标近似，而列举政策工具难以及时跟上实践创新，所以单纯强调这两个方面就产生了模糊性。

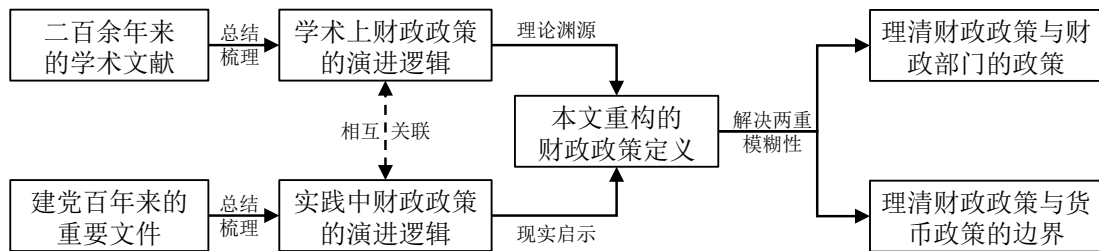


图 2 研究路径

为了明确财政政策的含义、消除两重模糊性，从而为有效讨论政策协同和健全宏观调控体系奠定理论基础，本文对财政政策的定义进行重新构建。本文首先探索财政政策的词源，并梳理其后二百余年来经济学、政治学、政治经济学、社会学等多学科论述财政政策的中外文献，以及中国共产党成立近百年来，党和国家论述财政政策的重要文件。我们一方面论证了财政政策模糊性存在的事实，另一方面从文献与实践分别获取理论渊源与现实启示。综合这些梳理，本文认为围绕着政策资金的结构存在三个维度可以用于判定财政政策——政策是否直接涉及资金变动，政策所涉资金的变动是否在预算中体现，以及政策资金的去向是否由行政命令（非自愿交易机制）主导。综合研判三个维度的层次关系，本文将财政政策的定义重构为：“财政政策是一个直接涉及政策资金变动且资金变动在预算中体现的政策，或一个直接涉及政策资金变动，该变动虽然不体现在预算中，但资金的去向是由行政命令决定的政策。”基于重构的定义，本文给出判断一个现实政策是否为财政政策的判定步骤，并利用美国信用支持计划、中国的农村金融机构补贴、精准扶贫的几个政策、公开市场业务、国债等案例对新定义进行检验，发现新定义能够充分消除传统概念的模糊性。新定义可以清晰地界定财政政策的结构特征、学理属性及概念内涵，作为讨论财政政策协调和推动健全宏观调控体系的理论基础，对于建立中国特色的财政概念体系具有重要价值。本文的研究路径如图 2 所示。

一、文献梳理：模糊性贯穿财政政策的词源与含义演进

本文对 200 多年来（1808—2019）的学术文献进行梳理，明确财政政策含义的演变。综合这些文献对财政政策一词的理解，特别是 Somers (1942) “[财政政策]在大萧条中重生，在二战中成长。”和 Marcus (1952) “原先的财政政策其实是‘政府理财（government finance）’；直到大萧条财政政策才是调控商业周期的工具。”两个论述。我们将财政政策含义的演进分为三个阶段：在 1808—1929 年的早期，财政政策还不被视为干预经济的工具，而是财政行为的描述；在 1929—1945 年的转折期，此时财政政策成为宏观调控工具，1945 年至今的现代期主要讨论财政与货币政策是否该合一。图 3 展示了三个历史分期与重要事件。值得注意的是，无论哪个分期都没有彻底解决定义的模糊性。

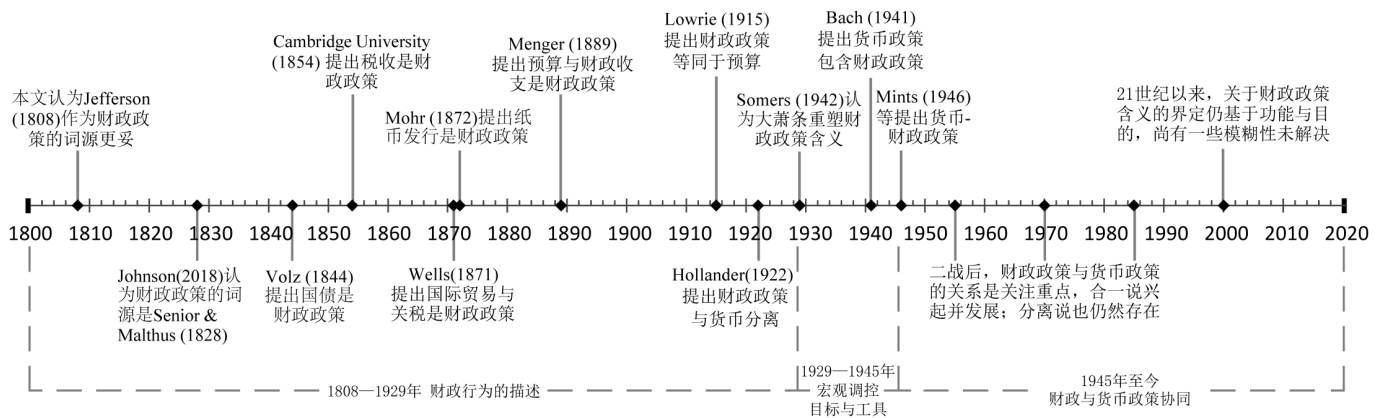


图 3 学术文献中财政政策含义的演进情况与分期^①

由图可知，财政政策的含义在不同阶段发生了巨大的变化。表 2 中概括了历史分期的主要依据，不同分期财政政策主要含义与特征，以及与货币（政策）的关系。下文将分别对三个分期进行梳理。

表 2 三个历史分期下财政政策含义的总结

时期	早期：1808—1929 年 财政政策是对财政行为的描述	转折期：1929—1945 年 宏观调控目标与工具	现代：1945 年至今 财政与货币政策的协同
重要论述	Marcus (1952)：大萧条前的财政政策其实是“政府理财”	Somers (1942)：财政政策在大萧条中重生，在二战中成长	Friedman (1948)：财政政策再无新内容，只有与货币政策合一才不老套
含义或定义	财政政策是（1）独立于商业、产业政策；（2）预算及其立法；（3）满足政府需要的政策	财政政策是（1）一个危机时的政策，是非常规预算；（2）稳定经济发展、促进就业的工具。	财政政策与货币政策需要协调配合，联合使用。
含义的特征	描述性：财政政策不是宏观调控工具，而是对政府理财行为的描述。	一般从两方面界定财政政策：（1）政策目标，（2）政策工具	重点讨论货币、财政政策的关系，并沿用目标与工具的界定方式
与货币的关系	财政政策包含货币要素（如货币发行）是主流，少数主张二者分开	除财政包含货币、两者分开的观点，还新增货币政策包含财政政策的观点	提出二者的合一的货币-财政政策，但仍有二者分开的观点

（一）1808 – 1929 年：对财政行为的描述

本文首先追溯财政政策（fiscal policy）一词的词源，Johnson (2018)认为词源是 1828 年 Senior and Malthus (1828)的私函，但本文发现美国国务卿詹姆斯·麦迪逊（James Madison）在 1808 年写给时任英国驻美公使大卫·厄斯金（David Erskine）的公函(Jefferson, 1808)中使用了财政政策一词。因此，本文认为财政政策词源是 1808 年，比 Johnson (2018)的看法早了 20 年。此外，本文认为麦迪逊公函被收录在托马斯·杰斐逊（Thomas Jefferson）总统给国会的报告中，比 Senior and Malthus (1828)的私函更具权威性与参考价值。表 3 解释了为何麦迪逊公函更适合作为财政政策的词源。

表 3 财政政策两个“词源”对比

文献	Jefferson (1808)（即麦迪逊公函）	Senior and Malthus (1828)	备注
时间	1808 年	1828 年	前者更早出现
性质	公函，同年被收入总统对国会的报告	私函，两个学者的通信	前者更正式、权威
对财政政策的论述	财政政策与制造业政策及商业政策并列，且财政政策与后两者相关联。	财政政策与商业政策并列。（没有谈论二者是否有相关的关系）	前者能更清楚地看出财政政策与其他政策的关系。

^① 清晰大图详见附录附图 1

本文以 1808 年为时间起点检索涉及“财政政策”一词的文献，并认为 1808—1929 年间的文献主要体现描述性的特征，即财政政策不是宏观调控的工具，而是对政府或财政部门的决策与行为，特别是“政府理财” (Wheeler, 1948)行为的描述。极少数的文献定义了财政政策，但无法根据定义明确财政政策与货币政策的关系。Seligman (1894)认为财政政策是“只着眼于政府（行政）需要的政策”，政府的最基本需要是筹集收入，在满足基本需要后会产生干预界定私有产权（即再分配）的需求。Sohm (1879, p. 260)和 Gustav (1904, p. 194)认为，征税是为了获得收入而非商贸目的，所以财政政策是以获取财政收入为目的（而非商业目的）的征税行为。这些定义显然没有把财政政策视为宏观调控工具，而是在描述财政政策的行为（获取收入、再分配）。

绝大多数的早期文献没有给出财政政策的定义，本文对这些文献讨论的财政政策内容进行总结归纳，发现早期文献通常认为国际贸易与关税、税收、财政支出、国家债务等属于财政政策，争议主要在于应否将货币与银行相关的政策认定为财政政策。表 4 总结了早期文献的相关论述，并列举了一些有代表性的文献。下文分别梳理文献中的共识与争议。

表 4 早期（1808—1929 年）财政政策的含义

议题	主要观点	相关文献（部分）	备注
直接定义	财政政策是以满足政府（非商业）需要为目标的政策	Seligman (1894); Sohm (1879); Gustav (1904)	Seligman 认为政府的基本需要是获取收入，扩展需要是收入再分配。
共识	国际贸易（自由贸易或贸易保护）与关税是财政政策	Wells (1871,1877); Roach et al. (1884); Wiman (1889)	关税与其他税收不同，不纯粹以收入为目的
	财政收支的规模与方式设计是财政政策的核心内容	Yager (1886); Adams (1886); V.Kenssler (1886a; 1886b)	包括税种的设置，税制的设计等类似政府理财的内容
	预算是财政政策的核心内容，甚至财政政策就是预算	Lowrie (1915); Graves (1924); Schneider (1921)	财政政策即预算的观点显然表明财政政策被视为政府理财的行为
	控制国家债务的规模是财政政策	Volz (1844); Adams (1886);	控制国债的行为体现的是政府理财
争议	财政政策中包含了货币与银行的要素，如纸币发行，维持国家信用	Mohr (1872); Yager (1886); Schäffle (1866); Patterson (1922)	因为财政部门具有货币发行职能，且央行的决策受制于财政部门
	财政政策不包含货币，二者分开	Davis (1924); Hollander (1922)	因为财政部职能与央行的职能不同

1. 共识：财政政策包括国际贸易与关税，财政收支，预算以及国家债务

早期文献就财政政策所的部分内容达成了共识，包括国际贸易与关税（关税被视为不同于其他税种的税 (Christian, 1917; Dawson, 1904)），财政收支的规模与方式，预算及其立法，以及国家债务或政府债务等。

国际贸易与关税是 1890 年前财政政策最主要的内容，许多文献都将对外贸易政策的选择（自由贸易或保护主义）视为财政政策。Wells (1871, pp. 150,152)讨论国家收入改革，并认为财政政策内容包括税收、债务和对外贸易。Wells (1877)主张“自由贸易应当成为美国财政政策的一部分”。Wells (1871,1877) 涉及财政政策的研究主要关注国际贸易，这影响了其后的学者，它们通常都是在讨论国际贸易时论及财政政策。Newmarch (1878, p. 298)认为自由贸易是唯一与公共福利相一致的财政政策。Roach et al. (1884)和 Wiman (1889)都明确指出关税与贸易政策属于财政政策。Roach et al. (1884)提出“英国十年以来的财政政策有九次从保护主义向自由贸易方向调整”。Wiman (1889)研究加拿大的国家命运，指出“为货物设置贸易壁垒是财政政策”。Carnegie (1890)认为解除贸易协定也属于财政政策。文献普遍认为主权国家间(Herbert, 1896; Mitchell, 1904; Scott, 1904; Stewart, 1893; Taussig, 1894)和主权国家与其殖民地之间的关税与贸易政策(Campbell, 1929; Matthew, 1893; Porter, 1900)都是财政政策。一些文献提到了贸易在财政政策中的特殊性，Lecky (1897, p. 230)强调国际贸易是其他财政政策的基础，声称税收、支出、国债等都是“基于自由贸易的”。该观点与 Price (1904, p. 378)相印证，后者认为“财政政策基于个体贸易者的完全自由”。总体上，这些文献都是在描述政府保护本国产业或开放贸易的行为，并未将国际贸易与关税视为宏观调控的一种财政政策工具。

财政收支与预算是早期财政政策的另一关键词。一些文献分开讨论财政收入与支出。Cambridge University (1854)认为设置印花税是财政政策的内容之一。Wells (1880)指出,“政府为了增加收入,倾向于立法将所得税作为财政政策的一部分”。Schäffle (1883, p. 291)认为财政政策要优先满足国家需求,然后满足非国家需求,常规税收可以满足国家的常规需求,但无法满足超常需求(例如战争、救济、担保等)。Yager (1886)讨论了美国内战期间的财政政策,认为理想的财政政策是收支微调。Adams (1886)认为战争融资属于财政政策,包括通过立法(1)提高既有税种的税率,(2)开征新税和(3)增加债务。V.Kenssler(1886a; 1886b)探讨俄罗斯的财政,认为税种的设置与税制的设计属于财政政策的内容。Jéze (1921, pp. 200-201)认为累进税率的调整,降低计划税收的增速属于财政政策。Bliss (1927)认为重新开征继承税和地产税属于财政政策。Menger (1889)认为财政政策事关财政收支与预算,包括税种的设置、收支项目的设计,预算的制定与修订过程。另一些整体讨论预算及预算立法。Royal Statistical Society (1889)认为财政政策需考虑预算收支的均衡,在收支相当,创造剩余,和允许赤字中权衡。部分研究甚至直接将财政政策等同与预算。Lowrie (1915, p. 49)认为财政计划就是财政政策,并指出“政府预算代表了财政政策”。Graves (1924)直接将年度预算等同于财政政策,提出“纽约州的财政政策从每年7月1日开始,由州长和议会制订,包括了税收收入额度、联邦与州的税收分配。”Schneider (1921, p. 370)指出,1922年法国的基本财政政策以预算平衡为首。Schneider (1922, p. 47)补充到,“‘一战’时只有英国的财政政策是常规预算。”这些文献表明,早期财政政策的一部分内容与现代意义的财政政策工具类似(比如降低税收增速、调整税率等),但另一部分内容实际上是政府或财政部门履行的财政职能或做出的行为决策(比如预算立法、预算修订过程等),它们并不是一个具体的政策。将这两部分内容共同认定为财政政策,体现了引言所述的第一重模糊性——财政政策与财政部门行为的混淆。

国家债务是最后一项基本共识。Volz (1844, pp. 396-397)两次使用了“财政政策”一词,并认为控制国家债务的规模属于财政政策。Osgood (1886)在探讨科学社会主义时论及了财政政策,并认为罗马帝国的债务与劳役都是财政政策的内容。Menger (1888)指出奥地利的一项财政政策是在预算中对公债额度进行调整。Brzesny (1889)认为,财政政策的可以通过债务与税收的调整平衡收入与支出)。此外,Clarke (1878)、Adams (1879)、Warschauer (1883)、Levi (1884)和 Mohr (1886, p. 448)也认为的公共债务是财政政策的一部分,此外,一些文献还特别单列出战争债(Alexander, 1925; Gottlieb, 1924; Johnston, 1894; Pennoyer, 1891),并将战争债(不论是外债还是内债)都归入财政政策。这些文献仍然是从获取收入或平衡预算的角度论述财政政策,是站在政府的立场,没有将财政政策认为是宏观调控工具。

2. 争议: 财政政策同货币与银行的关系

早期文献的主要争议在于财政政策中是否包含货币(政策)与银行的要素,即财政政策与货币政策的边界模糊。认为财政政策与货币是分离的文献较少,Dutton (1898, p. 163)将“货币的本质与功能”与“财政政策”并列,认为财政政策中不包含货币的功能。Davis (1924, pp. 227-229)梳理欧洲一些国家的经济变革,多次将财政政策(policy of fiscal)与货币政策(policy of currency)并列,并认为前者事关税收、国债、外债,后者则事关本位币制度、央行(认缴)资本等。Davis (1925)延续了这一观点,将财政政策(fiscal policy)与货币政策(money policy)分列。Hollander (1922, p. 14)将财政政策与货币政策并列,并认为压低美联储贴现率以促进战争债券流通并获取战争融资的行为,虽然在本国的汇兑机制中注入了大量的储备与货币,但这个行为是“财政而非货币的”,因为这是政治主体(财政部)支配了非政治机构(美联储)。

在支持财政政策包含货币与银行要素的文献中,Mohr (1872, p. 170)指出“(法国)财政政策包括……以及增加纸币流通。”将货币发行量调整归入财政政策。Dunbar (1876, p. 137)认为货币是比贸易还重要的财政政策。McCulloch (1881, p. 523)认为所有涉及经济与金融领域的政策都是财政政策,并指出财政政策包含银行系统,这与Allison (1882)和Laughlin (1883)描述的情况一致,Laughlin (1883, p. 554)认为财政政策“混杂了现代银行的成分及其对货币市场的影响”比如法国将政府账户的结余存在法兰西银行,英国则通过英格兰银行完成政府的收支。Allison (1882, p. 541)指出“英国与法国的中央银行是国家创设的财政机构(fiscal agency),执行政府的财政工作,是政府储备的保管人和政府支出的结算机构。”Yager (1886)认为美国政府

本身没有货币的需求，但由于当时美国没有中央银行，政府承担了货币职能，所以财政政策中包含货币的要素。Schäffle (1866)认为维持纸币流通并恢复国家信用属于财政政策。Hollander (1922) 认为财政当局对货币当局有重大影响，财政政策直接决定了货币当局的行动空间，所以货币政策属于财政政策。Patterson (1922, p. 160)的观点类似，美联储设置再贴现率时，“受制于当时的财政政策”（国债利率），因此“联邦储备银行仍然是一个财政代理人（fiscal agent）”。Weyforth (1925, p. 543)持有相似的观点，认为国家货币的命运部分取决于财政政策，因为储备银行的公开市场业务依赖于国债的价格。Marsol (1927, p. 309)指出 1925 年法国政府“破产的财政政策”中包括“增加发行纸币的限额”。Brzezny (1889)认为，货币发行，包括纸币发行背后的债务（IOU），是财政政策的内容。

财政政策与货币的关系的争论表明，学界很早就认识到财政与货币政策之间的关联性，后来的财政政策与货币政策协调配合的观点可谓一脉相承。财政政策与货币政策关系的争论同时还反映了两重模糊性：一是财政政策与货币政策边界不清晰，二是混淆了财政政策与财政部门履行的职责或做出的行为决策（比如 Yager (1886)认为货币政策属于财政政策是因为财政部承担了货币职能）。

(二) 1929 – 1945 年：宏观调控目标与工具

尽管在上世纪 20 年代后期，一些文献论述财政政策时涉及商业周期、通货膨胀、失业等关键词，例如 Rovensky et al. (1922, p. 50)认为“通货紧缩时对超额利润征税是愚蠢的”；Bureau of Labor Statistics (1922, p. 124)认为财政政策是导致失业的主要外部因素；Jackson (1928)认为劳工迁徙与失业受财政政策的控制。但观念上仍并没有把财政政策视为干预经济运行的工具。直到 1929 年，大萧条对当时的经济秩序产生了巨大冲击，引发了经济学家对财政政策内涵的重新思考，Somers (1942, p. 364)指出“[财政政策]在大萧条中重生，在二战中成长。”因此，本文将 1929—1945 年视为财政政策含义的转折期，财政政策从对财政行为描述转变成宏观调控的工具。需要指出，尽管财政政策的含义有重大变化，但两重模糊性依旧存在。

转折期的财政政策有两个特征。第一，工具性。即财政政策是一种调控经济发展（稳定经济周期，应对通货膨胀等）的工具，而非对政府行为的描述。**描述与工具的最大区别在于，描述是概括已完成的财政行为，工具则是主动地对宏观经济进行调控。**第二，目标导向性。突出政府实施财政政策的预期宏观调控目标。下文将分别梳理从政策工具与目标两个角度阐述的财政政策（分别简称为工具型定义与目标型定义），以及转折期财政政策与货币政策关系的争议（见表 5）

表 5 转折期（1929—1945 年）财政政策的含义

议题	主要观点	相关文献（部分）	备注
工具型定义	财政政策是为特定目的分配特定税收的政策	Sundelson (1934)	内容上虽然与“早期”相似，但财政政策已被视为宏观调控工具。
	财政政策是政府预算的赤字或盈余	Edie (1935)	
	财政政策是税收、支出、借债偿债工具的集合	Somers (1942); Gordon (1939)	
目标型定义	财政政策是旨在促进整个公众的经济福利的政策	Walsh (1944); Herring (1938)	部分目标型定义也涉及具体内容，即达成这些目标所需要实施的政策工具。
	财政政策是确保经济持续高水平发展，保证充分就业的政策	Hansen(1943;1945) Hansen and Perloff (1944);	
	财政政策是实现地方稳定与国家收入增长的政策	Colm (1945, p. 1129)	
争议	财政政策在一定程度上包含货币（政策）	Simons (1936); Robey (1936, p. 11)	新增了货币政策包含财政政策要素的观点。
	货币政策中包含财政政策的要素	Bach (1941)	
	财政政策与财政政策独立	Douglas (1942); Edie (1935)	

1. 从工具与目标定义财政政策

转折期财政政策的定义分为工具型与目标型两类。实际上，两种类型的定义并非完全独立与分离的，部

分情况下，一个定义既阐述财政政策的目标，又描述财政政策的内容。本文对二者进行区分是为了更清楚地展示，大萧条以后对财政政策的定义一般都是从这两个方面入手的。

工具型定义主要界定财政政策由哪些工具组成。Sundelson (1934, p. 55)给出了较为狭义的定义，“财政政策就是为特定目的分配特定的税收收入。”Edie (1935, p. 164&167)从预算的视角看待财政政策，“财政政策是政府预算的赤字或盈余。”Burtchett (1936, pp. 355-356)的定义则非常宽泛，“财政政策是财政的手段之一，关注公共债务、通胀通缩、货币贬值、货币管理、国际资本流动等的社会经济效果。”Gray (1937, p. 420)认为，除了收支、预算、国债、赤字与盈余，财政立法程序 (legislative procedure) 也属于财政政策。Colm (1945, p. 1129)把财政政策定义为政府支出、收入、借贷、债务管理，及其对购买力流动的影响。Somers (1942, p. 365)认为财政政策是税收工具、支出工具、借债与偿债工具的集合，分别对应税收理论，支出与乘数理论，以及债务理论。此观点与 Gordon (1939)的部分观点相似，后者认为财政政策分为定量与定性两个部分，定量部分包括收入，支出及两者差额；定性部分则指的是收支形式对私人消费的影响。工具型定义将财政政策视为干预经济的手段（通胀调节、资本流动等），而不仅是满足政府自身需求的方。但工具型定义继续保留预算立法，还是混淆了财政政策与财政行为；此外，将货币管理、购买力流动归入财政政策，属于财政政策与货币政策边界的争议。

目标型定义主要通过政策目标来界定财政政策。Hansen (1941, p. 114)将“财政政策”定义为“尽可能减少干预私人资本主义的运行（的政策）”。Walsh (1944, p. 175)认为财政政策是促进充分就业和通过确保适当的教育、卫生、住房和养护标准保护国家人民福祉的政策。Hansen (1943, pp. 259-260)对现代（当时的）财政政策给出定义：“现代财政政策是一种补偿和发展性财政政策（包括政府支出、贷款和税收），旨在实现经济稳定、充分就业的经济稳定。”Hansen and Perloff (1944, p. 48)和 Hansen (1945, p. 387)指出财政政策是控制公共支出、税收和借贷，以促进高水平商业活动和充分就业稳定政策，达成目标的手段至少包括调整预算，改变税收、支出、赤字的总数，改变收入与支出的结构。Bird (1945, p. 208)从地方财政的视角界定财政政策，并认为一个合格的财政政策是兼顾地方财政稳定和帮助实现国家收入增长的政策。Herring (1938, p. 727)提供了一个政治学视角的财政政策的定义：“财政政策旨在促进整个公众的经济福利”。Myrdal (1939, p. 187)认为财政政策是一个“‘笨拙的 (clumsy)’ 应对危机的政策。”即财政政策是为了应对经济危机，不包括政府日常的财政行为。目标型定义虽然能够在一定程度上避免财政政策与政府履行的财政职能相混淆，但财政政策的许多目标同样可以移植到货币政策上，如果仅从政策目标的角度界定财政政策，必然加剧财政政策与货币政策边界的模糊。

2. 财政政策同货币与银行的关系

尽管大萧条期间，财政政策的概念得到了一些重塑，但货币政策与财政政策关系的争议反而更多，总共出现了三种观点，(1) 财政政策包含货币政策，(2) 财政政策与货币政策分开，(3) 货币政策包含财政政策，其中第三个观点是新的观点。这些争论表明财政政策边界依然模糊，甚至因为新增的观点变得更加模糊。

在支持财政政策包含货币政策的文献中，Robey (1936, pp. 10-11)指出“财政政策不仅包括对财政收支、债务以及赤字的管理，还应当包括货币政策。”其理由是当局的货币政策与公共债务的处理密切相关。Simons (1936)指出，货币当局的权力由财政安排决定，所以货币政策应当完全由财政政策执行，原因是行政权力很大程度上控制了货币政策（公开市场业务）背后的公债，呼应该作者稍早的论述(Simons, 1934, pp. 798-799)“财政政策对货币政策有决定性作用，没有财政指令，货币体系不可能有效。”Warburton (1945, pp. 74-75)支持货币政策包含于财政政策 (monetary embodied in fiscal policy)，并认为成功的财政政策需要增加货币流量或流速的货币政策。Warburton (1945, pp. 75-76)进而指出，无论政府的资金来源于什么渠道，自有（税收等）、向非银行系统和银行系统借款等，货币的流通速度都会影响财政政策的实施。

Bach (1941, p. 33)的观点则完全相反，他认为货币政策中包含财政政策 (“monetary policy... include fiscal policy”)，因为货币政策中既有货币行为也有财政行为。Williams (1942, p. 234)进一步指出（大萧条期间的）

财政政策脱胎于货币政策，本身是为了辅助货币政策的，如果货币宽松不足以刺激私人投资，财政政策将起辅助作用。但其在文中也指出，财政政策已经发展为与货币政策地位同等的政策，且有取后者而代之的趋势。

还有少数文献认为财政政策与货币政策是政府直接干预经济的两种不同的政策。Edie (1935, p. 164&167) 认为财政政策与同属稳定政策的银行体系是平行关系。Douglas (1942, pp. 351-352) 认为货币政策是银行系统对货币可得性和数量的控制，不考虑国民收入的分配；财政政策则是直接控制国民收入分配的数量和方向。尽管大萧条以来，财政政策的重要性在提高，但两者是没有包含关系的。

(三) 1945 年至今：财政与货币政策的协同

1945 年第二次世界大战结束，世界进入了战后恢复与局部和平的发展阶段，财政政策的含义又有了新的的发展。一方面，战后的关于财政政策的论述，大量继承了 1929–1945 年形成的财政政策概念，仍然主要从政策的目标与政策工具的角度界定财政政策。Gurley (1953, p. 523) 认为，凯恩斯主义下的财政政策只有一个主要目标，即使国民收入达到充分就业时能满足的水平。这一目标对于发达国家与欠发达国家而言是一致的(Andiç & Andiç, 1955, p. 481)。另一方面，这一时期着重讨论货币政策与财政政策的结合。正如 Friedman (1948, p. 246) 所言，“财政政策与货币政策已经不太可能新增内容了，讨论二者要素的组合则不算老套。”

所以 1945 年至今，学术界对财政政策含义的界定更多地聚焦于财政与货币的关系。这一时期出现了一批支持财政与货币政策合一的文献，同时也有坚持二者分开的文献。“合一说”主要考察如何将两个政策的工具结合使用，以便发挥出更好的效果；“分离说”则认为两个政策各自的责任范围、作用方式存在差异，不能混为一谈。另有一些学者认为“合一说”与“分离说”分别侧重财政政策与货币政策关系的不同方面，比如 Schlesinger (1961) 认为，财政政策与货币政策的政策工具是互为补充与相互结合的，但从对经济的影响方式上看却是并不相同的。还有 Drazen (2000) 认为，财政政策与货币政策在政策实施效果上是合一的，但在政策主导者（实施者）上还是分离的。综合这些文献，这一时期财政政策与货币政策之间的关系依然存在争议，财政政策边界的模糊性依然没有解决，尚无统一的理论清晰地定义财政政策。

1. 财政与货币政策合一观点

Mints (1946)、Hansen (1946)、Kalecki (1946) 和 Ellis (1946) 是率先探讨“货币-财政政策 (monetary-fiscal policy)”的一批学者^①。将货币置于财政之前并不表示货币政策包含财政政策^②，而仅仅是在讨论二者的融合。Mints (1946) 基于“只有实施了财政政策，才能控制货币量”的立场，认为财政政策与货币政策应当协同实施。Lerner (1946, p. 78) 评价到“渴望统一货币与财政政策无可辩驳”。Bach (1947, p. 231) 认为之所以不必清晰地区分货币与财政政策的边界，是因为二者的政策目标相似，且债务政策本身就是货币与财政政策的联合行为 (joint operation)。两年后，Bach (1949, p. 383) 提出比两年前更为“激进的”观点，认为货币-财政政策根本就是一个单一武器。Mints (1950, p. 105) 认为，一个完全成功的货币政策是不能与财政操作割裂的。Ritter (1955, p. 127) 认为除非预算平衡，否则财政政策决不能脱离货币政策单独使用，因为只要存在盈余或赤字，财政政策都带有货币与信用的要素。Johnson (1955, p. 246) 认为，正是因为财政与货币政策各自存在一定的限制，所以需要互补使用 (complementary use) 来确保国家预算平衡，进而促进经济稳定与增长。Smith (1957) 认为货币-财政政策是二者手段的组合，关键在于如何协调二者，使其成为一个恰当的混合体。

除了以上列举的文献使用货币-财政政策的说法，还有大量的学者支持或引用“货币-财政政策” (Adefeso & Mobolaji, 2010; Benavie, 1966; Gramlich, 1979; Hart, 1948; Leith & Wren - Lewis, 2001; Poloz, 2016)。近年来，如 Davig and Leeper (2011, p. 212) 认为“财政政策与货币政策在刺激总需求时联合发挥作用 (react jointly)，

^① 五位教授在 A SYMPOSIUM ON FISCAL AND MONETARY POLICY 的研讨会上探讨了货币-财政政策。

^② 也有学者用“财政-货币政策 (fiscal-monetary policy)”一词表达同一含义，甚至在同一文章中混用这两个说法。

长期以来将二者分别看待的研究忽略了两者的交互作用对均衡的影响。” Kocherlakota (2016, p. 8941)认为财政政策与货币政策之间的区分实际上是人为的,现实中并不必区分。Corsetti et al. (2019, p. 5&9)支持货币-财政政策的理由有二:一方面,财政政策需要与货币政策共同稳定经济,另一方面,中央银行的资产负债表可能需要财政政策的支持以降低风险。可见,尽管各国在战后 70 余年间多次调整了经济政策与财政政策目标 (Allsopp, 1985, p. 3),但货币-财政政策的理论一直存在,且其用法与含义基本不变,要么直接认为财政-货币政策就是一种单一政策,要么强调财政政策与货币政策要紧密地联合使用,从而近似地合二为一。

2. 财政与货币政策分开的观点

新兴的主张财政政策与货币政策合一的“货币-财政政策”并没有消灭财政、货币政策分开的观点。坚持两种政策分开的学者,一方面是为了区分哪一种政策更加“可预测、见效快、效果好”(Thurow, 1968, p. 305);另一方面则是因为两种政策职责不同,“货币政策应当负责控制需求和通货膨胀,而将稳定债务留给财政政策负责(Kirsanova et al., 2009; Leeper & Zhou, 2013)。” Wheeler (1948, p. 57)清晰地界定了财政政策的问题与货币政策的问题:“货币政策的主要内容是信贷的成本与可获得性以及信贷与货币供应的关系;而财政政策的主要内容是政府支出、税收和债务管理对经济的影响。” Simmons (1952, p. 511)虽然使用货币-财政政策的说法,但论述时却将货币方面与财政方面分开。Deutsch (1957, p. 222)认为,行政力量为财政与货币政策的紧密协同提供了保障,但同时也为二者的责任划分了明显的界限,特别是防止行政力量直接干预货币政策。换言之 Deutsch (1957)认为财政政策与货币政策的紧密协同并不意味着对彼此的直接介入。Levin (1959, p. 162)认为财政政策与货币政策需要按各自的责任分开。Jacoby (1961, p. 439)给财政政策下了一个较为不同的定义:“财政政策是管理联邦政府(除联邦储备系统以外)与美国其他经济体进行金融交易的政策。”根据这一定义,财政政策是一种沟通政府与其他经济体交易的政策。Mundell (1962, p. 70)的观点对后来者(Ott & Ott, 1968)的影响很大,他认为“货币政策应该针对内部目标(内部均衡)而财政政策则负责外部目标(外部均衡)。” Helliwell (1969, p. 38)认为货币政策与财政政策分开,它们是两种不同的工具,分别解决国民收入与外部稳定性问题。Drazen (2000)和 Ozkan (2000)认为,在中央银行有独立性,财政政策与货币政策是不同部门实施的政策,尽管货币政策可能会受到财政当局的影响,但考虑到货币政策并不会直接被财政当局控制,所以货币政策与财政政策是相分离的。Akerlof et al. (2014, p. 182)从信贷的角度考虑财政政策与货币政策的区别,并认为财政政策与货币政策中都涉及了信贷,但货币政策的信贷针对于宏观经济,财政政策则针对微观经济(比如市场失灵)。Furman (2016)认为,财政政策与货币政策相比,后者占主导地位,前者只能作为后者的补充。

(四) 文献梳理小结

本文梳理了 1808—2019 年涉及财政政策的文献,并将财政政策含义的演进分为三个阶段。在 1929 年的大萧条发生前,财政政策主要描述国际贸易政策与关税、预算及其立法、财政支出等财政部门的决策或行为,一些学者提出“财政政策等于预算”的更明显地表明财政政策是在描述财政行为,并混淆了财政政策与财政部门的决策或行为。财政政策的边界争议早在 19 世纪就出现,一些文献主张财政政策与货币政策二者分开,挑战了当时“财政政策包含货币政策要素”的主流意见,使得财政政策的边界开始模糊。1929—1945 年间,学界主要围绕财政政策工具与目标两方面阐述财政政策,从而重塑其含义。工具型定义在一定程度上仍然混淆了财政政策与财政部门履行的职能或其行为决策,目标型定义则无法区分财政政策与货币政策。此外,财政政策边界的模糊性进一步增加,除了延续财政政策包含货币政策、财政政策与货币政策分开两个说法,还出现了“货币政策包含财政政策”的观点。1945 年“二战”结束后至今,学界开始集中讨论货币政策与财政政策的关系。Ellis (1946)等首倡“货币-财政政策”(monetary-fiscal policy)。认同“货币-财政政策”的研究主要认为两个政策要融合(integrate)或协同(coordinate)使用,但仍有学者认为财政政策与货币政策分离。这两种不同观点之间的争议一直延续至今。本文认为,历史文献中没有财政政策的清晰定义,财政政策定义的两重模糊性长期存在。一方面,不论是财政行为描述,还是工具型定义,都存在混淆财政政

策与财政部门履行职能或做出的行为决策的现象。另一方面，财政政策包含货币政策，货币政策包含财政政策、货币-财政政策合一、以及两者完全分开等说法并存，导致财政政策与货币政策边界依旧模糊。

二、 建党近百年实践中的财政政策：从财政行为描述到宏观调控体系

鉴于文献中没有财政政策的清晰定义，本文转向中国实践，分析中国是否在实践中对财政政策进行了清晰的定义。本文梳理了建党百年来，中央与国家重要文件对“财政政策”一词的使用与阐释，试图从中找寻“财政政策”一词的含义在中国实践中的演变规律。本文梳理的文件包括《中共中央文件选集(第 1-18 册)》，《建国以来重要文献选编(第 1-20 册)》，1954 年来国务院政府工作报告，十一届三中全会以来历届党代会报告和中央全会公报、决定、决议，及党的主要领导人^①的文集、文选。尽管本文未在文件中找到财政政策的清晰定义，但相关论述，特别是宏观调控体系，为定义重构提供了重要的依据。

根据对的梳理，本文认为中国实践中财政政策的含义演变也可分为三个时期，分别是 1927—1984 年的“财政行为描述时期”，1985—2001 年的“目标与工具时期”，和 2002 年至今的“宏观调控体系时期”。尽管实践中的三个时期与文献中的三个时期在实践上有所不同，但三个时期的主要特征基本可以一一对应。具体而言，中国实践的“财政行为描述时期”与学术文献的“早期”(1808—1929 年)相呼应，均将财政政策视为对财政行为的描述，而非宏观调控工具；中国实践的“目标与工具型含义期”与学术文献的“转折期”(1929—1945 年)相呼应，均将财政政策视为宏观调控工具，并从目标与工具的角度阐述财政政策；中国实践的“宏观调控体系时期”与学术文献的“现代含义期”(1945 年至今)相呼应，均强调财政政策与货币政策协调配合。表 6 与图 4 展示了中国实践的一些重要时间节点、含义演变和历史分期，此外，表 6 还展示了实践分期与文献分期的对应关系。

表 6 近百年来党和国家文件中“财政政策”一词含义的演进

时期	1927-1984 年：财政行为描述时期	1985-2001 年：目标与工具时期	2002 年至今：宏观调控体系时期
标志	没有宏观调控、总需求等类似提法	调控社会总需求(宏观调控)的提出	宏观调控体系正式包括财政政策
关键特征	描述性：财政政策通常是对财政和财政部门行为的描述，而不是宏观调控的工具。	1、认为财政政策是宏观调控的工具，调控需求的总量与结构。 2、基于政策目标论述财政政策。	提出宏观调控体系，认为财政、货币政策是体系中的主要手段，并列出了协同发力的政策。强调政策间的协调配合。
典型提法	1、战时财政政策：法币发行、统制外汇、禁止私人操纵金融、发行地方纸币和流通券、公债、税赋、没收财产、国家预算、降低高官待遇 ^② 。 2、“(实行)减租减息、发展公私经济为基础的财政政策” ^③	1、“正确发挥财政政策的作用……，以促进……经济的稳定发展……调节和控制社会需求的总量和结构。” ^④ 2、“运用……财政政策，调节社会总需求与总供给的基本平衡……” ^⑤	1、“完善国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系,发挥经济杠杆的调节作用。” ^⑥ 2、“以财政政策和货币政策为主要手段，就业、产业、投资、消费、区域等政策协同发力的宏观调控制度体系。” ^⑦
与文献的呼应	1808-1929 年：学术文献早期	1929-1945 年：学术文献转折期	1945 年至今：学术文献现代含义期
	1、都视财政政策为对财政行为的描述，与财政部门(做出)的政策混淆。 2、都不视财政政策为宏观调控工具。	1、都视财政政策为宏观调控工具。 2、都主要从财政政策的目标的角度对财政政策进行论述。	中国实践与“货币-财政政策”理论都强调财政政策与货币政策的紧密联系与相互配合。

^① 包括毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德、任弼时、邓小平、陈云等党和国家领导人，以及薄一波、李先念、李富春、邓子恢、李维汉等负责经济工作的高级领导人。

^② 参见《我们对于过去参政会工作和目前时局的意见》，载《中共中央文件选集(第十二册)》

^③ 参见《中共中央关于河南今后作战方针给河南区党委的指示》，载《建党以来重要文献选编第二十二册》

^④ 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》载《十二大以来重要文献选编(中)》

^⑤ 参见《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(十四届三中全会通过)

^⑥ 参见《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》(十六大报告)

^⑦ 参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(十九届四中全会通过)

备注	无	尽管要求财政政策与货币政策等配合，但尚未构建宏观调控体系。	宏观调控体系与该体系下财政、货币政策与其他政策的协同是中国特色创新。
----	---	-------------------------------	------------------------------------

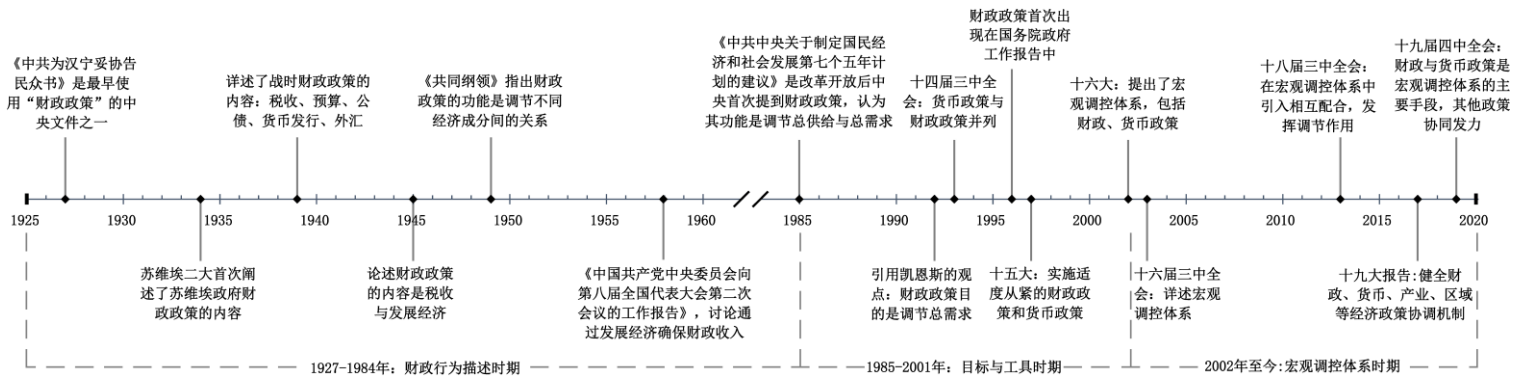


图 4 党和国家文件中财政政策含义的演进情况与分期^①

需要特别指出的是，中国实践对财政政策的论述虽然与学术文献对财政政策的论述存在一定程度的关联性，但并不意味着一一对应或完全一致。学术文献以学术研究为导向，突出理论；中国实践以应用为导向，突出政策实施，二者有所区别。特别是在进入“宏观调控体系时期”，中国实质上是在实践中探索出了理论创新，宏观调控体系中不仅强调财政政策与货币政策协调配合，还强调二者与其他政策的协同，这实质上突破了西方“货币-财政政策”二元协调的理论。下文将分别论述这三个时期的财政政策。

（一）1927—1984年：财政行为描述时期

1927—1984年是党和国家在文件中使用“财政政策”一词的“财政行为描述时期”。在查阅诸多党和国家早期文件后，本文发现，党早在革命年代和建国初期的一些重要文件中就使用了“财政政策”一词。这些文件在使用“财政政策”一词时重在对财政行为，特别是财政部门的行为进行内容描述，而没有将财政政策视为宏观调控的工具。具体而言，这一时期财政政策描述了货币发行、金融运行、公债的发行与偿还、经济发展、税收等行为，在一定程度上模糊了财政部门（财政经济部门）的政策与财政政策的边界。总体上，在中国实践的“财政行为描述时期”，中央和国家文件对“财政政策”一词的使用，其特征与学术文献早期（1808—1929年）“财政政策”的含义有所对应，都没有将财政政策视为宏观调控的工具，而是描述财政（经济）行为的具体内容，这些行为非常多元。

在本文查阅的资料范围内，1927年是中国共产党已公开的重要文件中最早出现“财政政策”一词的年份。1927年3月15日，罗亦农在《中共上海区委主席团关于政治与本党工作方针的报告》（简称罗亦农《报告》）^②中就使用了“财政政策”一词，要求当局做到财政政策的统一。同年8月14日，中国共产党在《中国共产党为汉宁妥协告民众书》（简称《告民众书》）中使用了“财政政策”一词，批判了国民党的财政政策，具体指税收、发货币、国库券、金库券^③。尽管这两份文件都不是阐述中国共产党自己的财政政策，但却分别是中国共产党第一次在区域性文件和中央文件中使用“财政政策”一词。罗亦农《报告》没有对财政政策的所指进行进一步说明，但《告民众书》中的“财政政策”一词却有明确的内容，“剥削平民的苛捐杂税，滥发纸币、国库券、金库券（湖南）等”。从中不难看出，《告民众书》中的财政政策是对一些财政、经济、金融行为的描述，而没有被视为宏观调控的工具。

同样在1927年，中共中央第一次论述自己的财政政策。1927年10月24日，《中央通告第十三号——

^① 清晰大图详见附录附图 2

^② 参见：上海市档案馆 1983. 上海工人三次武装起义[M]. 上海人民出版社. 第 318—334 页

^③ 参见：中央档案馆 1988. 中共中央文件选集（第三册）[M]. 中共中央党校出版社.

为叶贺失败事件》(简称《通告》)专设第六节“财政政策”论述中国共产党的财政政策。该《通告》提到“是要根本改变以前军阀的财政政策,……废除厘金,及其他苛捐杂税……(但)军饷一天天困难起来(因纸币不能用),急须设法筹办现金。总括起来有两种意见:一主张沿用旧的政策,就是每到一城,即行提款、派款、借款等……,一主张应完全抛弃旧的方法,目前的政策,应该以征发(如征发地主的粮食)没收(没收劣绅反动派等的财产),和对土豪劣绅的罚款等。”《通告》充分体现了早期党的文件对“财政政策”一词用法的两个特征。第一,用“财政政策”一词描述财政行为。文件中“废除厘金,及其他苛捐杂税”,“提款、派款、借款”,“征发、没收”都是对具体的财政行为的描述。第二,没有将财政政策视为宏观调控的工具,而是满足党自身收入需要的政策。这与 Seligman (1894) 财政政策是“满足政府自身需要的政策”, Sohm (1879) 和 Gustav (1904) 所认为的“财政政策是满足政府获取收入的政策”的观点不谋而合。类似地, 1934年1月24日毛泽东发表的《在第二次全国苏维埃代表大会上的报告》也体现出描述性的特征。该《报告》专设一节“再说苏维埃的财政政策”,指出“苏维埃的财政政策,建筑于阶级的与革命的原则之上,此苏维埃的财政来源乃是:(一)向一切封建剥削者进行没收或征发;(二)税收;(三)国民经济事业的发展。”这同样意味着,此处的财政政策是“财政收入政策”,而不是宏观调控的工具,财政政策的目標不是宏观调控,而主要是为了使苏维埃政府获取收入。

进入抗战时期,党扩大了财政政策内容的范围。1937年8月《中国共产党抗日救国十大纲领》和12月的《中国共产党对时局宣言》提出了战时财政政策,并认为战时财政政策是有钱的出钱和没收汉奸财产。此时,财政政策的含义还是与之前保持一致,仍然只是对获取财政收入行为的描述。1939年9月中共中央发布的《我们对于过去参政会工作和目前时局的意见》,则将战时财政政策的内容扩大到九个方面,涵盖法币的发行、统制外汇、禁止私人操纵金融、发行地方纸币和流通券、金公债、税赋政策、没收财产、国家预算、降低高管待遇等。这里的财政政策的含义包括了财政收入、财政支出、债务、金融、货币等多个内容,非常符合学术文献早期财政政策含义的“多元性”特征。同时,财政政策依然不被视为宏观调控的工具,仍然是对于财政行为进行的描述。1945年7月15日《中共中央关于河南今后作战方针给河南省党委的指示》指出“(实行)减租减息、发展公私经济为基础的财政政策。”继续扩大了财政政策的含义,即将发展经济纳入财政政策的范围内。这种将财政政策含义扩大实际上是因为这一时期财政政策与财政部门(或党政机关及其财政机构)的政策混合在了一起,所以财政政策的含义才不断扩大,甚至扩展到了发展经济,充分体现了这一时期财政政策“多元性”特征。

中华人民共和国成立后,直接使用“财政政策”一词的公开文件不多,但依旧反应出“描述性”和“多元性”的特征。1949年的《中国人民政治协商会议共同纲领》指出“国家应在经营范围、原料供给、销售市场、劳动条件、技术设备、财政政策、金融政策等方面,调剂国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济。”可见财政政策在建国初期被视为是用于调节不同经济成分关系的政策。其含义新增了调节经济成分关系的内涵。1958年《中国共产党中央委员会向第八届全国代表大会第二次会议的工作报告》中引用了毛泽东1942年所写的《抗日时期的经济问题和财政问题》,讨论通过发展经济确保财政收入。1966年9月《中共中央转发国务院财贸办公室、国家经济委员会关于财政贸易和手工业方面若干政策问题的报告》(中发〔66〕508号)将财政贸易工业政策并列,其中财政相关的部分涉及公债的偿还与存款利率的设计。此外,还有一些文件在使用“财政经济政策”一词,一方面扩大了财政政策的范围,另一方面导致财政政策本身存在模糊性。

(二) 1985—2001年:目标与工具时期

本文认为,1985—2001年的十年是党和国家在文件中使用“财政政策”一词的“目标与工具时期”。所谓“目标与工具”,是指这一时期,党和国家文件在使用“财政政策”一词时,已经将财政政策视为宏观调控的工具。党和国家提出宏观经济目标,并通过财政政策这一工具确保实现这些目标。1985年后,党和国家文件在使用“财政政策”一词时,基本不再将财政政策视为对“满足自身需要的财政行为”的描述。总体上,在中国实践的“目标与工具时期”,中央和国家文件对“财政政策”一词的使用,其特征与学术文献转

折期（1808—1929年）“财政政策”的含义有所对应，都将财政政策视为用于达成特定宏观经济目标的宏观调控的工具。

1985年9月23日中国共产党全国代表会议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中提出“正确发挥财政政策的作用，保证国家有稳定而充足的财政收入，同时做到公平税负和鼓励竞争，以促进效益的提高和经济的稳定发展。要通过调整财政收支总规模和收支结构，正确调节和控制社会需求的总量和结构，实现财政收支平衡。”这是改革开放后第一个提到财政政策的中央文件。财政政策被视为宏观调控的工具——“调节和控制社会需求的总量和结构”，财政政策的目標包括了“促进经济的稳定发展”这一宏观经济目标。因此，本文认为，1985年，党中央文件对“财政政策”一词的使用实现了从“描述”向“目标与工具”的转变。江泽民于1992年在《关于在我国建立社会主义市场经济体制》中，引用了凯恩斯论述的财政政策目标观点，指出“凯恩斯强调对全社会进行总需求管理，特别是利用财政政策来调节总需求，这对挽救三十年代西方国家经济的大萧条起了重要作用。”重申了宏观调控工具性的特点。

1993年11月的十四届三中全会，货币政策正式在中央文件中与财政政策并列。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（十四届三中全会通过）指出“运用货币政策与财政政策，调节社会总需求与总供给的基本平衡并与产业政策相配合，促进国民经济和社会的协调发展。”这种将货币政策与财政政策并列的形式一直沿用至今。1995年9月《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》（十四届五中全会通过）提出“实行适度从紧的财政政策和货币政策，基本消除财政赤字，控制债务规模；控制货币信用总量，逐步使货币发行与经济发展相适应，并保持国际收支平衡。”分别论述了财政政策与货币政策的含义与目标，且这一论述基本在1996年3月国务院政府工作报告《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中体现：“实行适度从紧的财政政策。努力做到财政收入增长高于财政支出增长，逐步减少财政赤字，实现财政收支基本平衡，控制国债规模，使年度发债规模保持在合理的界限之内。”这也是1954年来国务院政府工作报告中首次使用财政政策一词。1997年的十五大报告《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》继续阐述财政政策与货币政策的目標，“……保持经济总量平衡，抑制通货膨胀，促进重大经济结构优化，实现经济稳定增长。……实施适度从紧的财政政策和货币政策，注意掌握调控力度”，但从本质上与之前的论述类似。

（三）2002年至今：宏观调控体系时期

本文认为，2002年至今的是党和国家在文件中使用“财政政策”一词的“宏观调控体系时期”。2002年，党的十六大报告中提出了宏观调控体系，并将财政政策列为该体系的重要内容，并在随后的若干文件中继续阐释宏观调控体系，以及财政政策（和货币政策）在体系中的地位。特别是党的十八届三中全会以来，中央文件对宏观调控体系的内涵提出了新的阐释，进一步强化了财政政策（及货币政策）在宏观调控体系中的地位，提出其他一些政策与财政、货币政策协同配合。总体上，在中国实践的“宏观调控体系”，中央和国家文件对“财政政策”一词的使用，其特征与学术文献“现代含义期”（1945年至今）“货币-财政政策”观点有相似之处，中国实践强调财政、货币政策协调配合，学术文献提出“货币-财政政策”，主张二者合一。两者都强调财政政策与货币政策的紧密联系与相互配合，显示出中国实践与“货币-财政政策”理论相呼应。但需要特别注意的是，中国实践强调财政政策与货币政策是两个不同的政策，这与“货币-财政政策”学说最极端的说法——要求二者完全合一——相区别。此外，中国实践有两方面的中国特色创新，其一，中国的宏观调控体系将财政政策从单一的宏观调控工具转变为宏观调控体系的一部分；其二，除了财政政策与货币政策的协同，还强调这两个政策与其他政策（投资、消费、区域、就业、产业）协同，范围比“货币-财政政策”更广。

2002年11月的十六大报告《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》将财政政策的内涵做了进一步提升，十六大报告提出“完善国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系，发挥经济杠杆的调节作用。”这是中国共产党首次将财政、货币政策归属宏观调控体系。宏观调控体系的说法沿用至今，其内涵则在不断完善。宏观调控体系强调了财政政策与货币政策的配合。2003年10月《中共中

央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（十六届三中全会通过）进一步阐释了宏观调控体系，“完善国家宏观调控体系。进一步健全国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系。国家计划明确的宏观调控目标和总体要求，是制定财政政策和货币政策的主要依据。财政政策要在促进经济增长、优化结构和调节收入方面发挥重要功能，完善财政政策的有效实施方式。货币政策要在保持币值稳定和总量平衡方面发挥重要作用，健全货币政策的传导机制。”这是党中央文件对宏观调控体系的第一次详细说明，明确了财政政策制定的依据、目标，对十六大宏观调控体系的说法进行了进一步阐述。2009年9月的十七届四中全会公报和2012年11月的十七届七中全会公报都提出“继续实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，保持宏观经济政策的连续性和稳定性，充实完善应对国际金融危机冲击的一揽子计划和政策措施”这些论述基本上是在阐述财政政策的目的，与2003年关于宏观调控体系的论述类似。

2013年11月十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再一次阐述了宏观调控体系“健全宏观调控体系。宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，实现经济持续健康发展。健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化，加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合，提高相机抉择水平，增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。形成参与国际宏观经济政策协调的机制，推动国际经济治理结构完善。”，这不仅是对2003年中央关于宏观调控体系的进一步阐述，而且是对先前阐述的优化与完善。这一论述强调了宏观调控的协同性，要求财政政策与货币政策同其他政策协调配合，突出了不同政策间紧密联系，与“货币-财政政策”的观点趋向一致。2017年11月的十九大报告提出“创新和完善宏观调控，发挥国家发展规划的战略导向作用，健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制”进一步强调了不同政策间的协调。2019年10月，中共十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《决定》又一次对宏观调控体系进行了阐述“……以财政政策和货币政策为主要手段，就业、产业、投资、消费、区域等政策协同发力的宏观调控制度体系。”这一阐述与之前的阐述又有新的区别，强调了财政政策与货币政策是主要手段，而其他政策在宏观调控体系中的地位稍微次要一些。这一阐述进一步创新了宏观调控体系的理论，突出了体系中的主次内容。

(四) 中国实践梳理小结

回顾建党后近百年来党和国家重要文件对财政政策的论述，本文认为中国实践中财政政策的含义发生了深刻变化，可分为1927—1984年财政行为描述时期、1985—2001年目标与工具时期、2002年至今宏观调控体系时期，这三个时期大体上能与学术文献的三个时期一一对应。财政行为描述期与学术文献早期都没有将财政政策视为宏观调控工具；目标与工具时期与学术文献的转折期都将财政政策视为宏观调控工具，并从目标上对财政政策进行界定；宏观调控体系时期的理念与“货币-财政政策”观点相似，都强调财政政策与货币政策的协调配合。然而中国的实践并没有对财政政策进行直接的定义，因为实践更多地是遵循了学术文献的说法，并直接使用了财政政策一词。因此，实践中使用的“财政政策”一词缺乏明确的定义，同样具有两重模糊性。

根据中共十九届四中全会做出的《决定》，宏观调控体系是国家治理体系的组成内容，健全与完善宏观调控体系对于推进国家治理体系和治理能力现代化有重要意义。作为宏观调控体系重要手段之一的财政政策，必须要有明确的学理属性与清晰的概念定义，否则在存在模糊、边界不清的情况下，无从讨论财政政策与其他政策的协调配合，也就更无从讨论健全与完善宏观调控体系了。

三、 财政政策定义的重新构建

回顾学术文献与中国实践，本文认为财政政策一词从起源至今，仍然缺乏清晰的定义，一些基本概念上的争议一直存在，并主要体现为两个方面的模糊性，即（1）财政政策与财政部门行使的职责或做出的行为决策相混淆，（2）财政政策与货币政策边界不确定。为了明确财政政策的含义，消除两重模糊性，从而为清

晰地讨论财政政策与其他政策协调，乃至健全宏观调控体系奠定理论基础，本文将结合学术文献提供的理论渊源与中国实践提供的现实启示重新构建财政政策的定义。

(一) 定义重构的理论渊源：“一条主线，三个关键词”

本文认为，财政政策的含义之所以长期存在模糊性，是因为有关财政政策的论述通常都聚焦于财政政策的**目标与内容**^①。聚焦目标容易导致财政政策与货币政策的边界模糊。因为财政政策与货币政策都是宏观调控政策，也都从属于宏观调控体系，二者的目标相似性，甚至高度重合。所以仅看政策目标无法将二者区分开来。聚焦内容则无法明晰财政政策的学理概念。因为从内容上定义财政政策需要穷举，将所有财政政策都列举出来，但政策工具通常与时俱进，不断创新，穷举式的内容型定义需要不断更新穷举的清单，难以确保定义的长期稳定性。此外，穷举式的内容型定义只提供了一个财政政策的内容清单，却不能解释不同内容之间的关联、共性和差异，从而不能得出财政政策的属性与规律。所以，本文认为长期以来通行的目标和工具型的含义无法准确定义财政政策，必须另辟蹊径，从其他角度定义财政政策。本文从文献与实践中找到了“一条主线”与“三个关键词”用于定义财政政策（见表7）。**“一条主线”是财政政策的结构，“三个关键词”分别是资金、预算和行政命令。新定义以财政政策的结构作为主线，为的是与传统定义的聚焦点——内容与目标相区分，“三个关键词”则是组成财政政策结构的要素。**

表 7 定义重构的“一条主线”与“三个关键词”

项目	本研究重构的定义	备注
主线	财政政策的结构	有别于传统定义单纯强调财政政策的目标与工具
关键词	资金	明确主线的起点是资金
	预算	明确资金的来龙去脉
	行政命令	明确资金在流动过程中的作用机制

本文认为，财政政策的第一个关键词是**资金**^②。Weiss-Bartenstein (1916)提出，财政政策要首先考虑政策对应的资金。Warburton (1945, pp. 74-75)指出，无论政府的资金来源于什么渠道，自有、向银行或非银行系统借款等，货币的流通速度都会影响财政政策的实施。该论述体现了财政政策与资金的密切关系。Ritter (1955, p. 126)指出“财政政策的实施，除非在预算平衡的特殊情况下，都必然带来货币的增减变动。”我们认为，即使是预算平衡的情况，也无非是货币变化的净额为零，即资金动态变动后增减相抵的静态结果。所以基于Ritter (1955, p. 126)的论述，任何财政政策都会带来资金的变动。Douglas (1942, pp. 351-352)指出，货币政策是银行系统对货币可得性和总量的控制，不考虑国民收入的分配；财政政策则是直接控制国民收入分配的数量和方向，从这一论述中可以看出，财政政策通过收入分配的方式控制资金变动（的数量与方向）。这些文献虽然背后的观点不尽相同，对财政政策目标、与货币政策关系的理解不同，本身也存在一些尚未解决的模糊性，但“资金”这个关键词贯穿了财政政策的始终。所以，本文认为资金的变动是财政政策的基本结构要素。但需要注意的是，资金对货币政策同样重要，货币政策同样涉及了资金的变化，比如Douglas (1942)的论述中，货币政策涉及了资金的总量与可及性。因此，资金变动本身是不足以区分财政政策与货币政策的，特别是考虑到1946年后的“货币-财政政策”要将财政政策与货币政策相结合，单靠资金这一个关键词，显然不能解决财政政策与货币政策边界的模糊性。正如Akerlof et al. (2014, p. 182)所言，财政政策与货币政策中都涉及了信贷，所以不能仅从政策的内容上，判断一个涉及信用的政策究竟是否属于财政政策。

本文认为，财政政策的第二个关键词是**预算**。预算一直是财政政策的主要研究话题，大量文献认为财政政策出自预算（及其立法）过程，甚至有文献将预算与财政政策的划等号。较为重要的文献譬如Lowrie (1915, p. 49)指出“政府预算代表了财政政策”；Graves (1924)认为政府每个财政年度的财政计划就是财政政策；

^① 所谓内容，包括描述政府财政行为的内容，也包括将财政政策视为宏观调控工具后的工具内容。

^② 并非所有文献都在使用资金一词，一些文献使用的是货币、钱（币）、信用等词语。本文认为，不论使用哪一个词，其本质就是“资金”，所以本文将资金作为关键词，但在引用文献时，都按照原文的用词，相应地译为货币、信用等。

又譬如 Edie (1935, p. 164&167)将财政政策定义为“政府预算的赤字或盈余”；Schier (1954, p. 63)认为，财政政策与每一项重大预算决策都有关系。特别是 Marsol (1927, p. 309)指出，“对预算的讨论毫无结果，则不可能形成稳定的财政政策”。20 世纪 80 年代之后，一些政治学学者研究财政政策，并将财政政策与预算（及其立法）紧密结合。Lowery (1985, p. 430)指出“……支出与收入对预算的……改变就是财政政策。”Pack (1987, p. 230)认为“财政政策是总统预算设置过程的体现。”Pack (1988, p. 102)直接将财政政策与国会立法通过的预算划等号，“财政政策就是国会的立法过程所形成的东西。”Mattson (1994, p. 270)认为财政政策的规划包括两个部分，资本预算（capital budgeting）与不动产规划（capital facility planning）。Volkerink et al. (2001, p. 222)认为，为了制定财政政策，政府各部长都参与到预算制定中。Bradbury and Crain (2005)认为，政治科学一般假设所有的财政决策都是基于直接民主或者代议制。Lewis (2012, pp. 308-309)的论述可以进一步拓展 Bradbury and Crain (2005)的观点，即财政政策是经由议员讨论预算过程，从立法机构中产生。Leal et al. (2008, pp. 349-350)认为，财政政策的出台需要接受一系列审核，所以执行要与初始计划（预算）保持一致。神野直彦 (2012, p. 63)认为预算包括了所有的财政现象（自然也包括了财政政策）。Mowery et al. (1980, p. 398)的观点将财政政策与预算的关系总结为“总预算是财政政策的中心问题。”根据这些文献，本文认为，预算是财政政策的第二个重要关键词，大多数文献都一致地认同预算与财政政策的重要关系。当然，过分强调预算与财政政策的关系还存在一个风险，即将预算立法、预算审核等行政、立法机构的财政相关行为归属于财政政策，导致了财政政策与财政行为模糊性的产生。

本文认为，财政政策的第三个关键词是行政命令。Deutsch (1957, p. 222)是极少数直接论述财政政策与货币政策边界的文献，“……财政政策与货币政策的边界在于，货币政策要防止行政力量直接干预。”因此，“行政干预”是财政政策的重要特征。Hollander (1922, p. 14)认为美联储设置贴现率看似货币政策，但却是“财政而非货币的”政策，因为财政部为促进战争债券流通，要求美联储改变贴现率，从而支配了货币当局。Patterson (1922, p. 161)与 Hollander (1922)不谋而合，认为美国的货币政策从属于财政政策，因为美联储设置再贴现率时，“受制于当时的财政政策”，货币政策受到行政命令的主导，国债利率限定了再贴现率的空间，所以货币政策丧失了独立性，从属于财政政策。反观货币政策，其资金主要通过自愿交易的市场机制（非行政命令）流向作用对象。一方面，很多国家的中央银行与纯粹的行政机构相比，具有较高的独立性。Patterson (1922)就认为，当时英国的货币政策是非财政的，因为英格兰银行对货币有完全的控制。即便是在一些中央银行不完全独立的国家，中央银行也与财政部独立，具有一定的自主性。另一方面，货币政策通过商业银行等金融机构传导，中央银行与金融机构、金融机构与其他市场主体之间的资金流动通常存在竞争（即竞价）行为与 (Toolsema, 2004)。本文将这种竞争行为理解为基于自愿交易原则的竞价，自愿交易与行政命令的区别在于，前者是平等市场主体之间的市场化行为，后者是非平等的行政主体与市场主体间的命令与实施。第三个关键词的本质是政府的身份，即政府在政策运行中究竟是平等市场主体，还是非平等行政主体。本文在这里借鉴了新市场财政学的“市场平台观” (李俊生, 2017; 李俊生 & 姚东旻, 2018)，即考虑政府可能不仅只有一重身份，而是市场或行政主体两重身份，而政府究竟主要以哪种身份参与政策运行，还需要加以具体分析。

(二) 财政政策的三个维度及其层次关系

根据上述三个关键词，本文拆解出财政政策的三个维度，分别是（1）公共政策直接涉及资金的变动，（2）资金变动在预算中体现，（3）资金的去向由行政命令决定。本文认为，一个公共政策在这三个维度上的属性决定了该政策是否为财政政策。但这三个维度并不是并列关系，显而易见的是，如果一个公共政策不涉及资金变动，则显然没有第二、三个维度。因此，财政政策的三个维度间存在层次关系（见表 8）。

表 8 财政政策的三个维度及其层次关系

维度	属性	特点
(1) 公共政策直接涉及资金的变动	统御维度	是其他两个维度存在的基础
(2) 资金变动在预算中体现	强约束维度	基于维度 1，是对维度 1 的进一步规定
(3) 资金的去向由行政命令决定	弱约束维度	基于维度 1 与维度 2，是放松维度 2 后对维度 1 的规定

本文认为，财政政策的第一个维度——直接涉及资金变动——是一个统御维度，只有存在资金的变动，才有可能存在资金变动与预算的关系，以及资金去向与行政命令的关系。根据十九届四中全会的阐释财政政策与货币政策是宏观调控体系中的主要手段，其他公共政策是在宏观调控体系中起协同作用政策。本文认为，财政政策的第一个维度体现了财政政策与协同发力的其他公共政策的区别。财政政策是对资金的一种再分配，其他公共政策则通常起到引导、鼓励、或禁止一些特定活动的作用，比如通过宣传以提高特定活动或政策目标的知晓度，不直接涉及政策资金的变动。当然，货币政策影响信贷成本与可及性，同样涉及了资金变动。换言之，财政政策的第一个维度不具备“独占性”，即不止财政政策具有这一维度，货币政策也具备资金变动的维度。因此，第一个维度只能将财政政策与货币政策同“协同发力的其他公共政策”区别开，而不能独立地区分财政与货币政策。需要注意的是，现实中的政策文本通常同时包括涉及与不涉及资金变动的部分，本文认为，这种情况下，需要将条款拆分看待，政策文本是一个“政策组合”，而一些涉及资金变动的条款具备财政政策的第一维度，而不涉及资金变动的条款不具备第一维度。

本文认为，财政政策的第二个维度——资金变动体现在预算中——是一个具有强约束力的维度。只有满足第一维度，第二维度才会存在，并对财政政策起到进一步的约束。预算能对财政政策的政策空间起到限定的作用，财政政策参与预算过程，且能够在一定程度上影响预算过程。所以，财政政策的资金变动显然是在预算中体现的。从结构上看，收入类的财政政策（如税收）引起预算资金的增加，而支出类的政策引发预算资金的减少。需要特别强调的是，尽管本文将预算作为财政政策的一个关键词，但并没有单独将预算本身定为财政政策的一个维度。这是因为，如果将预算本身定为财政政策的一个维度，就会类似一些文献将预算立法，预算审查等预算全过程都归入财政政策。本文认为，这种做法是典型的混淆财政政策与财政行为决策。因此，预算不能单独作为一个维度，必须建立了在资金变动的基础上，并作为体现资金来龙去脉的载体。

一些历史文献提出了“纯财政政策”的说法。Shaw (1972, p. 14)认为税收与债务政策构成广义的财政政策，单独的税收则是“纯财政政策”。这与早期文献 Edwin (1890, p. 439)以及 Dawson (1904, p. 19)等认为“纯财政”意味着单纯为了获取收入的观点一致。Goodhart (2009, p. 372)认为纯财政政策是不改变实际总需求、名义收入和价格水平的财政政策，比如赤字支出 (deficit spending)。Trevithick (1994)评论 Stein (1976)道，在货币主义着眼中的纯财政政策是不改变货币供应量前提下的相机抉择财政政策。这些观点表明，财政政策可能有强弱、纯粹之别。我们借鉴这一思路，提出适当放松财政政策维度上的约束，从而得到“弱”的财政政策。正如上文所述，资金变动在预算中体现是一个强约束，因为该维度包含了两重含义，其一，资金本身是预算资金，其二，资金的变动由预算这种行政命令的方式主导。要得到“弱”的财政政策，就需要放松这个维度的双重限制。因此，本文提出财政政策的第三个维度——资金的去向由行政命令决定。

第三个维度——资金的去向由行政命令决定——是放松了资金来源的约束，即不要求资金是预算资金，只考虑资金变动受到何种机制的主导。正如朱镕基在1993年7月的全国财政和税务工作会议上“约法三章”，提出对财政的收入、债务、信用等严加管控，以免财政资金在流向错误的对象，财政信用进入高风险债务领域(Zhu Rongji et al., 2013)。财政政策的资金变动主要行政命令，财政部门作为行政主体（而非平等市场主体）直接分配政策资金。《美国复苏与再投资法案》很好地体现了这个观点：资金由财政部长 (Secretary of the Treasury) 按《法案》的规定分配。反观货币政策，中央银行作为货币政策当局实际上不能直接通过行政命令的方式直接决定政策资金的分配。以存款准备金降低为例，中央银行通过降低存款准备金率增加经济体中的货币总量，但中央银行并不能直接控制这部分增加的资金的最终去向，因为商业银行在出借这部分增量资金时，还是通过自愿交易的方式确定出借的对象，符合商业银行交易标准的对象才有可能获得资金。所以我们认为，财政政策的资金去向由行政命令决定，而货币政策的资金去向由自愿交易原则主导。

综上，财政政策三个维度的关系是，政策直接涉及资金变动统御全局，是其他维度的基础；资金变动在预算中体现是强约束，居于第二位；资金去向由行政命令决定是对强约束的放松，居于层次关系中的末端。

(三) 财政政策的新定义与判定步骤

根据财政政策的三个维度及其层次关系，本文从结构上对财政政策做出如下定义：**财政政策是一个直**

接涉及政策资金变动且资金变动在预算中体现的政策，或一个直接涉及政策资金变动，该变动虽然不体现在预算中，但资金的去向是由行政命令决定的政策。本文将资金变动在预算中体现的财政政策称为“强财政政策”，将资金变动不在预算中体现的财政政策称为“弱财政政策”。本文认为的资金变动在预算中体现意味着资金的来源与去向（在立法完成后）都由行政命令来决定，所以“弱财政政策”之所以弱，是因为放松了资金来源由行政命令决定的约束，仅对资金去向的作用机制进行了约束。

财政政策的新定义为讨论财政政策提供了理论基础，但为了增强新定义的实用性与可操作性，还需要进一步给出一个判定步骤，用于分析判断一个现实政策是否属于财政政策。根据十九届四中全会对宏观调控政策的分类（财政政策、货币政策和其他公共政策），以及本文构建的财政政策的新定义，本文给出判定一个判定步骤，用于判别一个公共政策是否为财政政策，以及该政策在宏观调控体系中归属。图 5 用一个决策树的形式展示了这个判定步骤，从左到右的三个菱形判断框是根据定义确定的三个判定层次，分别是对财政政策三个维度的判断。因为三个维度是层次关系而非并列，所以不需要同时判断三个维度，只需依次判断是三个维度，只有上位维度无法终止判断的情况下才需要判断下位维度。

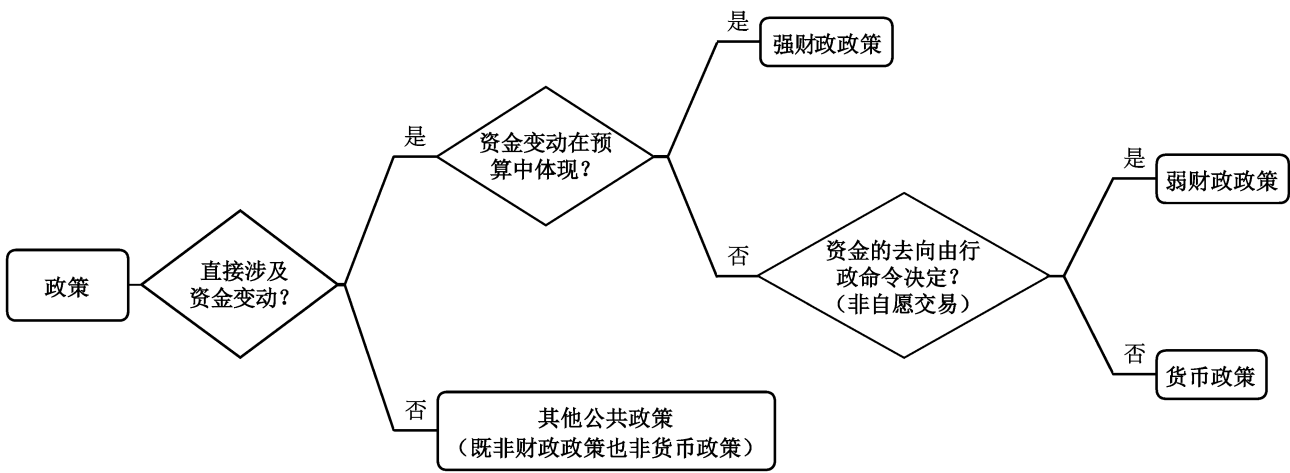


图 5 财政政策判定步骤的示意图

由图 5 可知，第一层判断依据是政策是否直接涉及资金变动，如果判定为“否”，则显然该政策是宏观调控体系中协同发力的其他公共政策，判断终止；如果判定为“是”，则尚无法明确该政策属于财政政策或货币政策，需进一步判断。第二层判断依据是政策的资金变动是否在预算中体现，如果判定为“是”，则显然该政策是财政政策，且属于强财政政策，判断终止；如果判定为“否”，则需要对约束予以放松，进一步判断。第三层判断依据政策资金去是否由行政命令主导，如果判定为“是”，则该政策为财政政策，但由于约束放松，所以是弱财政政策；如果判定为“否”，则属于货币政策属于其他公共政策。

四、 财政政策新定义的典例验证

为了验证本文重构的财政政策定义在现实中的适用性，本文将根据基于新定义的判定步骤，对中外的一些案例进行分析，以此验证新定义是否概念明确、标准清晰，并且能消除财政政策的两重模糊性。

(一) 美国联邦信贷支持计划

受 2007 年以来金融危机（“大衰退”，the Great Recession）的影响，私人贷款者不情愿向某些借款人和细分市场提供信贷。信贷计划通过联邦预算中出现的超过 150 个单独的项目，定期为住房、教育、农业、小企业、能源、贸易和其他私人活动提供直接贷款和贷款担保。2010 财年内，在这些项目下产生的新贷款总额为 5840 亿美元(Elliott, 2011)。此外，联邦信贷的相关活动还包括隐含或明确地为政府资助的企业（如房地美和房地美、联邦住房贷款银行和农场信贷系统等）所承担的债务提供保障；以及担保银行存款和固定收益年金计划。(Lucas, 2016)。

表面上看，似乎无法第一时间将联邦信贷支持计划归类为财政政策或货币政策。如果因为政策涉及了信贷与银行，就将其视为货币政策，则难以解释为何没有美联储的参与。如果因为该政策并非出自美联储，就将其看作财政政策，则似乎无法与传统意义上的财政政策工具（税收、转移支付、补贴等）相对应，且国家信用对银行存款进行担保，直接为私人活动提供了贷款等行为无疑属于货币与银行的领域。但如果根据本文重构的财政政策定义看待这一政策，并使用基于三维度的判定步骤，则很容易将其判定为财政政策，判定过程如下。首先，在第一层判定上为“是”，因为联邦信贷支持计划的贷款涉及了资金的变动，排除联邦信贷支持计划是一个其他公共政策。其次，在第二层判定上也为“是”，无论是为个人提供贷款或担保，还是为企业或银行提供保障，这些资金都明确地来源于联邦预算。所以从资金的变动是在预算中体现的。至此，根据判定条件 1 和 2，可以直接得出联邦信贷支持计划属于强财政政策，不需要再进行第三层的判断。综上，本文认为联邦信贷支持计划属于财政政策，且为强财政政策。表 9 对简要地概括了这一分析过程。

表 9 美国联邦信贷支持计划的分析

判定条件	判定根据	判定结果
是否直接涉及资金变动	主要是贷款与贷款担保，其中贷款必定涉及资金变动	☑
资金变动是否在预算中体现	政策明确由联邦预算为一些项目提供贷款，资金变动在预算中体现	☑
资金去向是否由行政命令决定	判定由判定条件 1 和 2 可以唯一确定政策属性，无需继续判定	⊙
结论	强财政政策	

(二) 中央财政新型农村金融机构定向费用补贴

2009 年《财政部关于实行新型农村金融机构定向费用补贴的通知》规定，财政部对新型农村金融机构实施定向补贴政策。2009 年中央财政共拨付补贴资金 4189 万元。同年《中央财政新型农村金融机构定向费用补贴资金管理暂行办法》（简称《暂行办法》）颁布，指导定向费用补贴资金的申请、审核和拨付工作。本文认为这一政策虽然涉及了金融机构，但属于财政政策。具体分析如下。

首先，在第一层判定上为“是”，因为财政部对新型农村金融机构实施定向补贴政策，意味着财政部要将资金向新型农村金融机构转移，必然涉及资金的变动，排除该定向补贴政策是一个其他公共政策。其次，在第二层判定上也为“是”，因为《暂行办法》规定，“财政部……，安排专项补贴资金，列入下一年度中央财政预算”，所以该政策的资金由中央财政预算确保，变动在预算中体现。至此，根据判定条件 1 和 2，可以直接得出中央财政新型农村金融机构定向费用补贴属于强财政政策，不需要再进行第三层判断。综上，本文认为中央财政新型农村金融机构定向费用补贴属于财政政策，且为强财政政策。表 10 表 9 概括了该分析过程。

表 10 中央财政新型农村金融机构定向费用补贴的分析

判定条件	判定根据	判定结果
是否直接涉及资金变动	定向补贴涉及财政资金的减少和金融机构的资金增加，涉及资金变动	☑
资金变动是否在预算中体现	《暂行办法》规定专项补贴资金，列入下一年度中央财政预算	☑
资金去向是否由行政命令决定	判定由判定条件 1 和 2 可以唯一确定政策属性，无需继续判定	⊙
结论	强财政政策	

(三) 《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》的精准扶贫金融服务

并非所有财政部参与且涉及金融机构的政策都是强财政政策。2016 年《中国人民银行 发展改革委 财政部 银监会 证监会 保监会 扶贫办关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》第四条规定“精准对接贫困人口就业就学金融服务需求，增强贫困户自我发展能力。鼓励金融机构发放扶贫小额信用贷款……”（本文将第四条简称为“精准扶贫金融服务”。）以传统的定义方式看精准扶贫金融服务，似乎很难将其归为财政政策，因为并没有财政补贴的参与，也没有涉及税收的减免，难以与传统财政政策工具对应；但同样似乎也难以将其归入货币政策，因为这条意见也没有涉及准备金、再贴现、公开市场业务等货币政策工具。但如果根据本文

重构定义看待这一政策，则很容易将其判定为财政政策，判定过程如下。

首先，在第一层判定上为“是”，因为精准扶贫金融服务涉及了小额信用贷款，抵押担保贷款、创业担保贷款、助学贷款等。这些贷款都是资金变动的方式，排除精准扶贫金融服务是一个其他公共政策。其次，在第二层判定上为“否”，尽管《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》的发文单位包括财政部，但就精准扶贫金融服务而言，财政资金并没有直接参与，资金的变动并不列入任何一级政府的预算。所以从资金的变动不在预算中体现。还需进行第三层的判断。表面上看，贷款与否的行为是由一个自愿交易机制决定的，金融机构而非政府部门直接掌握了放贷与否的决定权，但事情的本质并非如此。本文认为，精准扶贫金融服务的政策资金流向是由行政命令主导的，而非由自愿交易机制主导。原因在于，如果没有《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》的出台，没有精准扶贫金融服务的政策，金融机构按照原有的市场交易机制办理借贷业务时，极有可能不会批准贫困人口的申请；而正是因为有了精准扶贫金融服务政策，金融机构才会针对性地考虑贫困人口的金融需求。所以精准扶贫金融服务的资金去向显然是由行政命令主导的。至此，综合三次判断，可以确定精准扶贫金融服务属于弱财政政策。综上，本文认为联邦信贷支持计划属于财政政策，且为弱财政政策。表 11 概括了该分析过程。

表 11 《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》中精准扶贫金融服务的分析

判定条件	判定根据	判定结果
是否直接涉及资金变动	定向补贴涉及财政资金的减少和金融机构的资金增加，涉及资金变动	☑
资金变动是否在预算中体现	《暂行办法》规定专项补贴资金，列入下一年度中央财政预算	☒
资金去向是否由行政命令决定	《意见》的出台才使金融机构更可能给贫困户贷款，是行政命令主导	☑
结论	弱财政政策	

(四) 《关于贯彻落实支持脱贫攻坚税收政策的通知》

一些研究在归类现实政策时混淆了财政政策与财政部门做出的决策，比如《关于贯彻落实支持脱贫攻坚税收政策的通知》（财税〔2018〕131号）是财政部做出的决策，标题中的关键词“税收政策”显然是典型的财政政策，但整个通知是否属于财政政策呢？本文对该政策进行分析，过程如下。

该《通知》的内容要求财政机关“进一步提高政治站位，充分认识运用好税收政策支持打赢脱贫攻坚战的重要性；广泛动员宣传，认真落实支持脱贫攻坚各项税收政策；加强调查研究，及时研究解决新情况新问题；加强督查评估，确保税收政策切实发挥作用。”全文并没有直接涉及资金变动的政策条款，更多地体现为规范财政机关人员的思想与履职行为。至此，根据判定条件 1 直接否决了《通知》涉及资金变动，可以直接得出《关于贯彻落实支持脱贫攻坚税收政策的通知》属于其他公共政策，其他两层判断条件所依托的政策维度不成立，所以判断终止。综上，本文认为《关于贯彻落实支持脱贫攻坚税收政策的通知》不属于财政政策，应当归属于其他公共政策。表 12 表 9 概括了该分析过程。

表 12 《关于贯彻落实支持脱贫攻坚税收政策的通知》的分析

判定条件	判定根据	判定结果
是否直接涉及资金变动	通知的内容没有涉及资金变动，主要是在规定财政机关的履职行为	☒
资金变动是否在预算中体现	不涉及资金变动，无需判断此条件	⊖
资金去向是否由行政命令决定	不涉及资金变动，无需判断此条件	⊖
结论	其他公共政策（既非财政政策也非货币政策）	

(五) 经典货币政策——公开市场业务契合度分析

从上述几个案例中可以看出，新定义在确定财政政策时作用良好，能够解决财政政策与财政部门履职及

其决策行为之间的混淆。财政政策与货币政策的边界是否同样能够在新定义下得到解决呢^⑨？下文以经典货币政策——公开市场业务为例进行分析。根据中国人民银行货币政策司对公开市场业务的论述，“公开市场操作是中央银行吞吐基础货币，调节市场流动性的主要货币政策工具，通过中央银行与市场交易对手进行有价证券和外汇交易，实现货币政策调控目标。”以中国人民银行公开市场业务债券交易的正回购为例，中国人民银行向一级交易商卖出有价证券，并约定在未来特定日期买回有价证券。本文对其分析过程如下。

首先，在第一层判定上为“是”，因为正回购本身就是为从市场中回收流动性，必然涉及资金的变动，即资金从市场上流入中国人民银行。排除正回购是一个其他公共政策。其次，在第二层判定上为“否”，因为正回购由中国人民银行负责实施，财政资金并没有直接参与，资金的变动并不列入任何一级政府的预算。因此正回购在第二个维度上为“否”，排除了正回购属于强财政政策的可能性。还需进行第三层的判断。表面上看，中国人民银行作为一个政府部门，具备行政权力，可以发布行政命令，但事实上，在正回购的过程中，中国人民银行需要同一级交易商进行买卖交易，这一买卖交易不是建立在权力与命令的基础上，而是中国人民银行与一级交易商根据自愿的原则进行交易的，简言之，中国人民银行直接作为市场参与者与一级交易商达成自愿交易。所以正回购的资金去向显然不是由行政命令主导的，正回购在第三个维度上同样为“否”，正回购也不是弱财政政策。至此，综合三次判断，本文认为，以正回购为代表的公开市场业务属于货币政策。表 13 概括了该分析过程。

表 13 中国人民银行正回购的分析

判定条件	判定根据	判定结果
是否直接涉及资金变动	正回购从市场中回收流动性，存在资金变动	<input checked="" type="checkbox"/>
资金变动是否在预算中体现	资金变动不列入任何一级政府的预算	<input checked="" type="checkbox"/>
资金去向是否由行政命令决定	中国人民银行需要同一级交易商进行买卖交易，基于自愿交易原则	<input checked="" type="checkbox"/>
结论	货币政策	

(六) 国债政策

本文引言提到，国债具有特殊的双重性，是否属于财政政策存在长期的争议。使用传统的定义方式（比如积极与紧缩的财政政策分别对应的税收和政府购买行为）无法准确地界定国债的归属。以下基于新定义与判定步骤进行分析，检验本文提出的新定义与判断依据能否解决国债政策的归属争议。本文简要地将国债在一、二级市场上涉及的主要行为总结为发行、偿付、正回购、逆回购、现券业务（央行直接买卖）和流通，其中前四种行为在一级市场上发生，后两种行为在二级市场上发生。需要特别注意的是，国债的流通环节并不属于政策，完全没有政府部门的参与，所以在进行政策归属分析时无需考虑流通环节。

首先分析国债的发行与偿付。国债的发行必然带来国债收入，涉及资金的变动，表现为财政资金的增加。所以国债发行在第一层判断为“是”，可以排除国债是一个其他公共政策。国债发行编列在一般公共预算中，作为债务收入类项目；这意味着国债的发行是在预算中体现，其资金变动必定影响预算。至此，根据判定条件 1 和 2，可以直接得出国债的发行是强财政政策，不需要再进行第三层的判断。同理，国债的到期偿付过程类似于发行的反向过程，同样涉及资金的变动，且资金变动在预算中体现，本文不再重复国债偿付过程的判定。综上，一级市场上的国债发行与偿还是财政政策，且为强财政政策。表 14 表 9 概括了该分析过程。

表 14 国债发行与偿付的分析

判定条件	判定根据	判定结果
------	------	------

^⑨ 本文认为，如果新定义以及判定步骤能准确判断财政政策、货币政策以及其他财政政策，则解决了两重模糊性。这就需要基于新定义的判定步骤既能将一个不易归类的复杂政策清晰准确地归类，又能在分析已知政策时不出错误。

是否直接涉及资金变动	债务发行导致财政资金的增加，偿还导致财政资金减少	☑
资金变动是否在预算中体现	国债发行列入中央财政预算，其增减变动在预算中体现	☑
资金去向是否由行政命令决定	判定由判定条件 1 和 2 可以唯一确定政策属性，无需继续判定	⊖
结论	强财政政策	

一级市场上除了发行与偿付，还存在中国人民银行的公开市场业务（正回购与逆回购）这两个过程属于原理一致，过程相反，表 13 以及展示了正回购的分析过程，逆回购预期一致，此处不再分析。结论是正回购与逆回购都是货币政策。二级市场上的现券业务原理与回购原理基本类似，区别在于中国人民银行不经过一级交易商，直接在二级市场上进行债券的交易。现券业务在三层判定上与回购业务一致，都是货币政策。现券业务的分析过程如表 15 所示。

表 15 中国人民银行现券业务的分析

判定条件	判定根据	判定结果
是否直接涉及资金变动	中国人民银行直接在二级市场买卖债券，存在资金变动	☑
资金变动是否在预算中体现	资金变动不列入任何一级政府的预算	☒
资金去向是否由行政命令决定	中国人民银行需要在二级市场上买卖债券，基于自愿交易原则	☒
结论	货币政策	

综合上述分析，本文认为，国债的发行与偿付属于强财政政策，回购以及现券业务属于货币政策，流通则不属于政策，是纯市场的行为。本文用表 16 汇总展示国债各个环节的政策归属。

表 16 国债全环节分析汇总

判定条件	国债环节					流通
	发行	偿付	正/逆回购	现券业务	流通	
是否直接涉及资金变动	☑	☑	☑	☑	☑	无政府主体参与，不属于政策
资金变动是否在预算中体现	☑	☑	☒	☒	☒	
资金去向是否由行政命令决定	⊖	⊖	☒	☒	☒	
结论	强财政政策		货币政策		---	

本文对国债的分析结果与 Bach (1947, p. 231) 提出的债务政策本身就是货币与财政政策的联合行为 (joint operation) 相似，都认为国债中既有财政政策的部分，也有货币政策的部分。但不同之处在于，Bach (1947) 的立场是货币-财政政策，并激进地倡导二者合二为一，而本文则清晰明确地在一个国债政策中确定了财政政策的部分与货币政策的部分，使得二者边界清晰。

(七) 案例验证小结

本文对中外的一些案例进行分析，包括美国的信贷支持计划、中国的农村金融机构补贴政策、精准扶贫相关的部分政策、公开市场业务和国债政策。以此验证新定义是否概念明确、标准清晰，并且能消除财政政策的两重模糊性。表 17 对案例验证进行总结，并对比了新旧定义下这些案例的界定情况。

表 17 案例总结与对比分析

案例	新定义下的界定	传统定义下的界定	备注
联邦信贷支持计划	强财政政策	两难：因为与传统财政、货币政策工具都不同	新定义解决两难
新型农村金融机构定向费用补贴	强财政政策	财政政策	两种定义一致
《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》的“精准扶贫金融服务”	弱财政政策	两难：财政部与央行共同发文，且所涉资金非财政或央行资金，而是商业银行的资金	新定义解决两难

《关于贯彻落实支持脱贫攻坚税收政策的通知》	其他公共政策（非财政或货币政策）	财政政策	新定义将财政政策与财政部门职能分开
公开市场业务	货币政策	货币政策	两种定义一致
国债的不同环节	不同环节分属财政与货币政策，边界清晰	存在争议	新定义确定了财政政策的清晰边界

表 17 表明，本文重新构建的财政政策定义能将现实中的一些政策明确归类，既能够区分财政政策与财政部门的履职行为，又能够解决财政政策与货币政策边界的模糊性；此外，新定义也能准确界定一些经典、无争议的财政政策与货币政策，不与这些经典的界定方式产生矛盾。因此，本文重新构建的财政政策定义具有较好的适用性，既能解决传统定义方式中的模糊性，又不与一些公认的界定结果产生新争议。

结论

本文从财政政策定义不清的历史事实出发，以解决财政政策的两重模糊性为目标，梳理了二百余年论述财政政策的中英文文献，以及建党以来近百年的中国实践，从而对财政政策的定义进行了重新构建。本文根据“一条主线，三个关键词”，从结构上确定了重构财政政策定义的三个维度，并将财政政策定义为“财政政策是一个直接涉及政策资金变动且资金变动在预算中体现的政策，或一个直接涉及政策资金变动，该变动虽然不体现在预算中，但资金的去向是由行政命令决定的政策。”根据新定义，本文提出判断一个政策是否为财政政策的判定步骤，并用若干案例对新定义与判定步骤进行了检验。结果表明，本文提出的新定义能够在不同案例中均能适用，既能确定一个尚无准确归属的政策是否为财政政策，又能将经典政策正确归类，从而在解决模糊性与争议的同时，又不产生新的争议。

本文通过文献与文件的梳理，找到了财政政策词源的更早证据，与现有文献相比，本文将财政政策的词源提早 20 年。本文梳理的学术文献与中国实践能在一定程度上揭示财政思想和实践的重大变化，为认识财政学，特别是财政政策提供一个较为完整的时序视角。新定义借助十九届四中全会诠释的宏观调控体系，将公共政策区分为作为宏观调控主要手段的财政政策、货币政策，以及在宏观调控中协同发力的其他公共政策。新定义能将一些政策划归为其他公共政策，解决财政政策与财政部门行使的职责或做出的行为决策相混淆这重模糊性，新定义提出的强弱财政政策能够更好地通过缩放约束条件，将财政政策与货币政策的边界划分清楚，解决财政政策与货币政策边界不清的模糊性。因此，本文的新定义可以清晰地界定财政政策，从而明确了财政政策的结构特征、学理属性及概念内涵。定义清晰的财政政策可以作为讨论财政政策协调和推动健全宏观调控体系的理论基础，在学理上对于建立中国特色的财政概念体系和财政学体系有重要价值。

参考文献

- Adams, H. C. (1879). Zur Geschichte der Besteuerung in den Vereinigten Staaten von Amerika in der Periode von 1789-1816 [关于 1789-1816 年间美国的税收历史]. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 35(4), 719-754. <http://www.jstor.org/stable/40738677>
- Adams, H. C. (1886). American War-Financing. *Political Science Quarterly*, 1(3), 349-385. <https://doi.org/10.2307/2139358>
- Adefeso, H., & Mobolaji, H. (2010, 02/01). The Fiscal-Monetary Policy and Economic Growth in Nigeria: Further Empirical Evidence. *Pakistan Journal of Social Sciences*, 7, 137-142. <https://doi.org/10.3923/pjssci.2010.137.142>
- Akerlof, G., Blanchard, O., Romer, D., & Stiglitz, J. (2014). *What Have We Learned? Macroeconomic Policy after the Crisis*. MIT Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt9qf899>
- Alexander, M. W. (1925). The Economic Significance of the Inter-Ally Debts. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 120, 51-58. <http://www.jstor.org/stable/1015637>
- Allison, W. B. (1882). The Currency of the Future. *The North American Review*, 134(307), 535-545. <http://www.jstor.org/stable/25101058>
- Allsopp, C. J. (1985). THE ASSESSMENT: MONETARY AND FISCAL POLICY IN THE 1980s. *Oxford Review of Economic Policy*, 1(1), 1-20. <http://www.jstor.org/stable/23605722>
- Andić, S., & Andić, F. (1955). Problems of economic and fiscal policy in under-developed countries. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 16(3), 472-486. <http://www.jstor.org/stable/40909055>
- Ardagna, S. (2001). Fiscal Policy Composition, Public Debt, and Economic Activity. *Public Choice*, 109(3/4), 301-325.
- Bach, G. L. (1941). Rearmament, Recovery and Monetary Policy. *The American Economic Review*, 31(1), 27-41. <http://www.jstor.org/stable/1804227>
- Bach, G. L. (1947). Monetary-Fiscal Policy, Debt Policy, and the Price Level. *The American Economic Review*, 37(2), 228-242. <http://www.jstor.org/stable/1821130>

-
- Bach, G. L. (1949). Monetary-Fiscal Policy Reconsidered. *Journal of Political Economy*, 57(5), 383-394. <http://www.jstor.org/stable/1825619>
- Beetsma, R., Favero, C., Missale, A., Muscatelli, V., Natale, P., & Tirelli, P. (2004). *Monetary policy, fiscal policies and labour markets: macroeconomic policymaking in the EMU*. Cambridge University Press.
- Benavie, A. (1966). Monetary-Fiscal Policy and the Debt Burden. *The Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 1(3), 108-123. <https://doi.org/10.2307/2330145>
- Bird, F. L. (1945). MUNICIPAL FISCAL POLICY AND THE BUSINESS CYCLE. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 38, 208-213. <http://www.jstor.org/stable/23404786>
- Bliss, Z. W. (1927). FEDERAL AND STATE SOURCES OF REVENUE. *The Bulletin of the National Tax Association*, 12(9), 266-271. <http://www.jstor.org/stable/41785996>
- Blough, R. (1966). Twentieth Anniversary of the Employment Act of 1946: An Economic Symposium. Joint Economic Committee of the Congress of the United States, 89th Congress, 2nd Session (February 23),
- Bradbury, J. C., & Crain, W. M. (2005). Legislative District Configurations and Fiscal Policy in American States. *Public Choice*, 125(3/4), 385-407. <http://www.jstor.org/stable/30026741>
- Brzezny, N. (1889). Die Entwicklung der russischen Staatsschuld [俄罗斯债务的发展]. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 6(1), 153-198. <http://www.jstor.org/stable/40904407>
- Bureau of Labor Statistics. (1922). EMPLOYMENT AND UNEMPLOYMENT. *Monthly Labor Review*, 14(3), 120-132. <http://www.jstor.org/stable/41828190>
- Burtchett, F. F. (1936). New Books. *The American Economic Review*, 26(2), 355-357. <http://www.jstor.org/stable/1803038>
- Cambridge University. (1854). The Stamp Duties on Contracts of Assurance. *The Assurance Magazine, and Journal of the Institute of Actuaries*, 4(1), 22-26. <http://www.jstor.org/stable/41134580>

-
- Campbell, R. M. (1929). Empire Free Trade. *The Economic Journal*, 39(155), 371-378. <https://doi.org/10.2307/2224177>
- Carnegie, A. (1890). Summing up the Tariff Discussion. *The North American Review*, 151(404), 47-74. <http://www.jstor.org/stable/25102017>
- Christian, A. K. (1917). The Tariff History of the Republic of Texas. *The Southwestern Historical Quarterly*, 20(4), 315-340. <http://www.jstor.org/stable/30234722>
- Clarke, H. (1878). On the Debts of Sovereign and Quasi-Sovereign States, Owing by Foreign Countries. *Journal of the Statistical Society of London*, 41(2), 299-347. <https://doi.org/10.2307/2339095>
- Colm, G. (1945). II. Technical Requirements. *The American Political Science Review*, 39(6), 1126-1137. <https://doi.org/10.2307/1949660>
- Corsetti, G., Dedola, L., Jarociński, M., Maćkowiak, B., & Schmidt, S. (2019, 2019/03/01/). Macroeconomic stabilization, monetary-fiscal interactions, and Europe's monetary union. *European Journal of Political Economy*, 57, 22-33. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.07.001>
- Davig, T., & Leeper, E. M. (2011, 2011/02/01/). Monetary–fiscal policy interactions and fiscal stimulus. *European Economic Review*, 55(2), 211-227. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2010.04.004>
- Davis, J. S. (1924). Economic and Financial Progress in Europe, 1923-24. *The Review of Economics and Statistics*, 6(3), 205-242. <https://doi.org/10.2307/1927143>
- Davis, J. S. (1925). Economic and Financial Progress in Europe, 1924-25. *The Review of Economics and Statistics*, 7(2), 61-85. <https://doi.org/10.2307/1925448>
- Dawson, W. H. (1904). The Genesis of the German Tariff. *The Economic Journal*, 14(53), 11-23. <https://doi.org/10.2307/2220734>
- Deutsch, J. (1957). The Canadian Treasury and Monetary Policy. *The American Economic Review*, 47(2), 220-228. <http://www.jstor.org/stable/1831593>

-
- Douglas, M. (1942). Limitations of the Financial Factor in a War Economy. *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, 8(3), 351-363. <https://doi.org/10.2307/137082>
- Drazen, A. (2000). The Political Business Cycle after 25 Years. *NBER Macroeconomics Annual*, 15, 75-117. <https://doi.org/10.2307/3585387>
- Dunbar, C. F. (1876). Economic Science in America, 1776-1876. *The North American Review*, 122(250), 124-154. <http://www.jstor.org/stable/25109963>
- Dutton, C. E. (1898). THOUGHTS ON ECONOMIC HISTORY. *The Quarterly of the Texas State Historical Association*, 1(3), 151-165. <http://www.jstor.org/stable/27784856>
- Edie, L. D. (1935). Monetary Stabilization from a National Point of View. *The American Economic Review*, 25(1), 164-170. <http://www.jstor.org/stable/1808358>
- Edwin, R. A. S. (1890). The Taxation of Corporations. II. *Political Science Quarterly*, 5(3), 438-467. <https://doi.org/10.2307/2139258>
- Elliott, D. J. (2011). *Uncle Sam in Pinstripes: Evaluating US Federal Credit Programs*. Brookings Institution Press. <https://b.glgoo.top/books?hl=zh-CN&lr=&id=iP0QDG0hBnEC&oi=fnd&pg=PP1&dq=:+Evaluating+U.S.+Federal+Credit+Programs&ots=RhvQ7ZrkYL&sig=ZZmN830Qyx5NP8Lc1oUg1-qufDw#v=onepage&q=%3A%20Evaluating%20U.S.%20Federal%20Credit%20Programs&f=false>
- Ellis, H. S. (1946). Comments on the Mints and Hansen Papers. *The Review of Economics and Statistics*, 28(2), 74-77. <https://doi.org/10.2307/1927352>
- Friedman, M. (1948). A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. *The American Economic Review*, 38(3), 245-264. <http://www.jstor.org/stable/1810624>
- Furman, J. (2016). *The New View of Fiscal Policy and Its Application* Global Implications of Europe's Redesign, New York.

Goodhart, C. (2009). An Overhaul of Doctrine: The Underpinning of Uk Inflation Targeting: A Rejoinder. *The Economic Journal*, 119(538), F369-F373. <http://www.jstor.org/stable/40271369>

Gordon, R. A. (1939). Fiscal Policy as a Factor in Stability. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 206, 106-113. <http://www.jstor.org/stable/1022426>

Gottlieb, L. R. (1924). Post-War Local Burdens. *Journal of Political Economy*, 32(2), 226-235. <http://www.jstor.org/stable/1826186>

Gramlich, E. M. (1979). Monetary and Fiscal Policies. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 33(3), 132-146. <https://doi.org/10.2307/1174080>

Graves, M. (1924). Discussion: New York State Taxation Problems. *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, 11(1), 95-97. <https://doi.org/10.2307/1172057>

Gray, W. A. (1937). TAX RESEARCH PROGRAM OF THE CHAMBER OF COMMERCE OF THE UNITED STATES OF AMERICA. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 30, 418-423. <http://www.jstor.org/stable/23403678>

Gurley, J. G. (1953). Fiscal Policy in a Growing Economy. *Journal of Political Economy*, 61(6), 523-535. <http://www.jstor.org/stable/1825410>

Gustav, C. (1904). Free Trade and Protection. *The Economic Journal*, 14(54), 188-195. <https://doi.org/10.2307/2220541>

[Record #307 is using a reference type undefined in this output style.]

Hansen, A. H. (1943). FEDERAL DEBT POLICY. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 36, 256-268. <http://www.jstor.org/stable/23405090>

Hansen, A. H. (1945). Three Methods of Expansion through Fiscal Policy. *The American Economic Review*, 35(3), 382-387. <http://www.jstor.org/stable/1811448>

-
- Hansen, A. H. (1946). Notes on Mints' Paper on Monetary Policy. *The Review of Economics and Statistics*, 28(2), 69-74. <https://doi.org/10.2307/1927351>
- Hansen, A. H., & Perloff, H. S. (1944). *State and local finance in the national economy*. WW Norton and Company, New York.
- Hart, A. G. (1948). Timing and Administering Fiscal Policy: How to Give Relevant Counsel. *The American Economic Review*, 38(2), 430-442. <http://www.jstor.org/stable/1910511>
- Harvey, R., & Gayer, T. (2013). *Public finance*. McGraw-Hill Higher Education.
- Helliwell, J. F. (1969). Monetary and Fiscal Policies for an Open Economy. *Oxford Economic Papers*, 21(1), 35-55. <http://www.jstor.org/stable/2662352>
- Herbert, A. L. F. (1896). The Protectionist Reaction in France. *The Economic Journal*, 6(23), 341-355. <https://doi.org/10.2307/2957381>
- Herring, E. P. (1938). The Politics of Fiscal Policy. *The Yale Law Journal*, 47(5), 724-745. <https://doi.org/10.2307/791990>
- Hollander, J. H. (1922). The Economist's Spiral. *The American Economic Review*, 12(1), 1-20. <http://www.jstor.org/stable/1801764>
- Jackson, G. E. (1928). Cycles of Unemployment in Canada. *Contributions to Canadian Economics*, 1, 40-55. <https://doi.org/10.2307/136537>
- Jacoby, N. H. (1961). THE ANALYSIS OF FISCAL POLICIES: PAST AND PRESENT. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 54, 438-456. <http://www.jstor.org/stable/23408304>
- [Record #230 is using a reference type undefined in this output style.]
- Jéze, G. (1921). The Economic and Financial Position of France in 1920. *The Quarterly Journal of Economics*, 35(2), 175-214. <https://doi.org/10.2307/1883886>

-
- Johnson, M. (2018). 'Fiscal Policy' Before Keynes' General Theory. *SSRN Electronic Journal*.
- Johnson, N. O. (1955). MONETARY AND FISCAL POLICY. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 48, 246-253. <http://www.jstor.org/stable/23407054>
- Johnston, C. (1894). The Russo-German Tariff War. *The Economic Journal*, 4(13), 136-139. <https://doi.org/10.2307/2955884>
- Julia, C. (2010). *The Oxford Dictionary of Word Origins* (2 ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acref/9780199547920.001.0001>
- Kalecki, M. (1946). A Comment on "Monetary Policy". *The Review of Economics and Statistics*, 28(2), 81-84. <https://doi.org/10.2307/1927354>
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest, and money*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-70344-2>
- Kirsanova, T., Leith, C., & Wren - Lewis, S. (2009). Monetary and fiscal policy interaction: the current consensus assignment in the light of recent developments. *The Economic Journal*, 119(541), F482-F496.
- Kocherlakota, N. R. (2016). Monetary and Fiscal Policy Overview. *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 1-9.
- Laughlin, J. L. (1883). Evils of the Sub-Treasury System. *The North American Review*, 137(325), 552-564. <http://www.jstor.org/stable/25118337>
- Leal, T., Pérez, J. J., Tujula, M., & Vidal, J.-P. (2008). Fiscal Forecasting: Lessons from the Literature and Challenges. *Fiscal Studies*, 29(3), 347-386. <http://www.jstor.org/stable/24440159>
- Lecky, W. E. H. (1897). Conservatism of the British Democracy. *The North American Review*, 164(483), 216-232. <http://www.jstor.org/stable/25150946>
- Leeper, E. M., & Zhou, X. (2013). *Inflation's role in optimal monetary-fiscal policy*.

-
- Leith, C., & Wren - Lewis, S. (2001). Interactions between Monetary and Fiscal Policy Rules. *The Economic Journal*, 110(462), C93-C108. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00523>
- Lerner, A. P. (1946). Monetary Policy and Fiscal Policy. *The Review of Economics and Statistics*, 28(2), 77-81. <https://doi.org/10.2307/1927353>
- Levi, L. (1884). Statistics of the Revenue of the United Kingdom from 1859-82, in Relation to the Distribution of Taxation (in continuation of a Paper read in 1860). *Journal of the Statistical Society of London*, 47(1), 1-33. <https://doi.org/10.2307/2979210>
- Levin, B. F. (1959). Monetary Policy and Economic Stability: Speed and Scale of Action. *The Journal of Finance*, 14(2), 161-171. <https://doi.org/10.2307/2975911>
- Lewis, D. C. (2012). Legislative Term Limits and Fiscal Policy Performance. *Legislative Studies Quarterly*, 37(3), 305-328. <http://www.jstor.org/stable/24894377>
- Lowery, D. (1985). The Keynesian and Political Determinants of Unbalanced Budgets: U.S. Fiscal Policy from Eisenhower to Reagan. *American Journal of Political Science*, 29(3), 428-460. <https://doi.org/10.2307/2111138>
- Lowrie, S. G. (1915). The Proper Function of the State Budget. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 62, 47-63. <http://www.jstor.org/stable/1013128>
- Lucas, D. (2016). Credit Policy as Fiscal Policy. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1-41. <http://www.jstor.org/stable/43869017>
- Mankiw, N. G. (2015). *Macroeconomics* (9 ed.). Worth Publishers.
- Marcus, E. (1952). The Effectiveness of Canadian Fiscal Policy. *The Journal of Finance*, 7(4), 559-579. <https://doi.org/10.2307/2976917>
- Marsol, A. H. (1927). Die französische Finanzpolitik von 1914 bis 1927 [1914 年至 1927 年的法国财政政策]. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 25, 307-339. <http://www.jstor.org/stable/40412242>

-
- Matthew, M. (1893). Australia Under Protection. *The Economic Journal*, 3(10), 297-307. <https://doi.org/10.2307/2955674>
- Mattson, G. A. (1994). Retrenchment and Fiscal Policy Planning: The Political Culture of Small Southern Towns. *Public Productivity & Management Review*, 17(3), 265-279. <https://doi.org/10.2307/3380658>
- McCulloch, H. (1881). Our Future Fiscal Policy. *The North American Review*, 132(295), 513-532. <http://www.jstor.org/stable/25100966>
- Menger, M. (1888). Der österreichische Staatsvoranschlag [奥地利的预算]. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik / Journal of Economics and Statistics*, 16 (50)(3), 267-295. <http://www.jstor.org/stable/23853169>
- Menger, M. (1889). Der österreichische Staatsvoranschlag für 1889 [1889年奥地利的国家预算]. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 6(1), 253-311. <http://www.jstor.org/stable/40904413>
- Mints, L. W. (1946). Monetary Policy. *The Review of Economics and Statistics*, 28(2), 60-69. <https://doi.org/10.2307/1927350>
- Mints, L. W. (1950). *Monetary policy for a competitive society*. McGraw-Hill.
- Mitchell, T. W. (1904). The Development of Mr. Chamberlain's Fiscal Policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 23, 105-120. <http://www.jstor.org/stable/1010244>
- Mohanty, M., Montoro, C., Takats, E., Yetman, J., Mehrotra, A., Miyajima, K., Villar, A., Filardo, A., Moreno, R., Pesce, M., Araujo, C., Azevedo, C., Costa, S., Claro, S., Soto, C., Vargas, H., González, A., Lozano-Espitia, I., Tomsík, V., & Kilinc, M. (2012, 10/01). Fiscal Policy, Public Debt and Monetary Policy in Emerging Market Economies.
- Mohr, S. G. C. K. (1872). Die Finanzlage Frankreichs nach dem Krieg [战后法国的财政状况]. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 28(1), 165-170. <http://www.jstor.org/stable/40736914>
- Mohr, S. G. C. K. (1886). Preussisches Gesetz, betr. die Beseitigung der schwebenden Schuld von 30 Millionen Mark [普鲁士法律：3000万马克流动债务的消除]. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 3(2), 447-451. <http://www.jstor.org/stable/40904297>

-
- Mowery, D. C., Kamlet, M. S., & Crecine, J. P. (1980). Presidential Management of Budgetary and Fiscal Policymaking. *Political Science Quarterly*, 95(3), 395-425. <https://doi.org/10.2307/2150057>
- Mundell, R. A. (1962). The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability. *Staff Papers (International Monetary Fund)*, 9(1), 70-79. <https://doi.org/10.2307/3866082>
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice* (5 ed.). McGraw-Hill New York.
- Myrdal, G. (1939). Fiscal Policy in the Business Cycle. *The American Economic Review*, 29(1), 183-193. <http://www.jstor.org/stable/1806966>
- Newmarch, W. (1878). On the Progress of the Foreign Trade of the United Kingdom since 1856, with Especial Reference to the Effects Produced Upon it by the Protectionist Tariffs of Other Countries. *Journal of the Statistical Society of London*, 41(2), 187-298. <https://doi.org/10.2307/2339094>
- Osgood, H. L. (1886). Scientific Socialism. *Political Science Quarterly*, 1(4), 560-594. <https://doi.org/10.2307/2139068>
- Ott, D. J., & Ott, A. F. (1968). Monetary and Fiscal Policy: Goals and the Choice of Instruments. *The Quarterly Journal of Economics*, 82(2), 313-325. <https://doi.org/10.2307/1885900>
- Ozkan, F. G. (2000). Who Wants an Independent Central Bank? Monetary Policy-Making and Politics. *The Scandinavian Journal of Economics*, 102(4), 621-643. <http://www.jstor.org/stable/3440812>
- Pack, J. R. (1987). The Political Policy Cycle: Presidential Effort vs. Presidential Control. *Public Choice*, 54(3), 231-259. <http://www.jstor.org/stable/30025124>
- Pack, J. R. (1988). The Congress and Fiscal Policy. *Public Choice*, 58(2), 101-122. <http://www.jstor.org/stable/30024915>
- Patterson, E. M. (1922). Expansion and Contraction under the Federal Reserve System. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 99, 151-162. <http://www.jstor.org/stable/1014523>
- Pennoyer, S. (1891). The New Political Party. *The North American Review*, 153(417), 220-226.

<http://www.jstor.org/stable/25102232>

- Poloz, S. S. (2016). The Doug Purvis Memorial Lecture—Monetary/Fiscal Policy Mix and Financial Stability
The Medium Term Is Still the Message. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 42(3), 225-236.
<http://www.jstor.org/stable/canapublpoliana1.42.3.225>
- Porter, R. P. (1900). The Tariff Policy of Our New Possessions. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 15, 171-184. <http://www.jstor.org/stable/1009722>
- Price, L. L. (1904). Economic Theory and Fiscal Policy. *The Economic Journal*, 14(55), 372-387.
<https://doi.org/10.2307/2221360>
- Ritter, L. S. (1955). Some Monetary Aspects of Multiplier Theory and Fiscal Policy. *The Review of Economic Studies*, 23(2), 126-131. <https://doi.org/10.2307/2296295>
- Roach, J., Thompson, R. E., & Dingley, N. (1884). Benefits of the Tariff System. *The North American Review*, 139(335), 372-403. <http://www.jstor.org/stable/25118428>
- Robey, R. (1936). Fiscal Policy and Credit Control. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 17(1), 10-17.
<https://doi.org/10.2307/1172409>
- Rovensky, J. E., Krech, A. W., Holdsworth, J. T., & Bogart, E. L. (1922). The State of Our National Finances: Discussion. *The American Economic Review*, 12(1), 41-52. <http://www.jstor.org/stable/1801766>
- Royal Statistical Society. (1889). Notes on Economical and Statistical Works. *Journal of the Royal Statistical Society*, 52(1), 150-163. <http://www.jstor.org/stable/2979370>
- Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2010). *Economics* (19 ed.). McGraw-Hill/Irwin.
- Schäffle, A. (1866). Der neueste Finanzbericht der Vereinigten Staaten [美国最新财务报告]. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 22(1), 137-153. <http://www.jstor.org/stable/40734924>

-
- Schäffle, A. (1883). Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfes. Erster Artikel [关于满足国家需要的理论: 第一篇]. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 39(2), 273-319. <http://www.jstor.org/stable/40738822>
- Schier, R. J. (1954). A Reappraisal of the Concept, Potentialities, and Limitations of Fiscal Policy in the American Economy. *The Journal of Finance*, 9(1), 62-63. <https://doi.org/10.2307/2976191>
- Schlesinger, J. R. (1961). A Suggested Framework for Monetary-Fiscal Analysis. *The Review of Economics and Statistics*, 43(1), 44-50. <https://doi.org/10.2307/1926832>
- Schneider, O. (1921). Chronik der Finanzpolitik. IV. Die Finanzlage Frankreichs [财政政策纪事五:法国的财政状况]. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 17, 369-384. <http://www.jstor.org/stable/40414717>
- Schneider, O. (1922). Chronik der Finanzpolitik [财政政策纪实]. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 18, 47-55. <http://www.jstor.org/stable/40449042>
- Scott, W. R. (1904). The Fiscal Policy of Scotland before the Union. *The Scottish Historical Review*, 1(2), 173-190. <http://www.jstor.org/stable/25517468>
- Seligman, E. R. A. (1894). Progressive Taxation in Theory and Practice. *Publications of the American Economic Association*, 9(1-2), 7-222.
- Senior, N. W., & Malthus, T. R. (1828). *Two lectures on population: delivered before the University of Oxford, in Easter term, 1828*. Saunders and Otley.
- Shaw, G. K. (1972). *Fiscal policy*. Macmillan International Higher Education.
- Simmons, E. C. (1952). The Uses and Limitations of Monetary-Fiscal Policy in Economic Stabilization. *Southern Economic Journal*, 18(4), 510-515. <https://doi.org/10.2307/1054041>
- Simons, H. C. (1934). Economic Reconstruction: The Columbia Report. *Journal of Political Economy*, 42(6), 795-799. <http://www.jstor.org/stable/1822807>

-
- Simons, H. C. (1936). Rules versus Authorities in Monetary Policy. *Journal of Political Economy*, 44(1), 1-30. <http://www.jstor.org/stable/1823232>
- Smith, W. L. (1957). Monetary-Fiscal Policy and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 71(1), 36-55. <https://doi.org/10.2307/1882295>
- Sohm, R. (1879). Städtische Wirthschaft im funfzehnten Jahrhundert [十四世纪的城市经济]. *Jahrb ücher für Nationalökonomie und Statistik / Journal of Economics and Statistics*, 34(3/4), 253-266. <http://www.jstor.org/stable/23840362>
- Somers, H. M. (1942). The Impact of Fiscal Policy on National Income. *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, 8(3), 364-385. <https://doi.org/10.2307/137083>
- Stein, J. L. (1976). *Monetarism* (Vol. 1). North Holland.
- Stewart, G. (1893). The Canadian Question. *The North American Review*, 156(436), 382-384. <http://www.jstor.org/stable/25103109>
- Sundelson, J. W. (1934). The Emergency Budget of the Federal Government. *The American Economic Review*, 53-68.
- Taussig, F. W. (1894). The New United States Tariff. *The Economic Journal*, 4(16), 573-594. <https://doi.org/10.2307/2955899>
- Thurrow, L. C. (1968). POLICY PLANNING MODELS AND THE FORMULATION OF FISCAL POLICIES. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 61, 305-317. <http://www.jstor.org/stable/23407756>
- Toolsema, L. A. (2004). Monetary Policy and Market Power in Banking. *Journal of Economics*, 83(1), 71-83. <http://www.jstor.org/stable/41795187>
- Trevithick, J. A. (1994). The monetary prerequisites for the multiplier: an adumbration of the crowding-out hypothesis. *Cambridge Journal of Economics*, 18(1), 77-90. <http://www.jstor.org/stable/24231849>

-
- v. Kenssler, J. (1886). Das russische Gesetz über die Abschaffung der Kopfsteuer und die Ablösung der Domänengrundpacht [俄罗斯关于取消人头税和更换领地租赁的法律]. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 3(1), 264-273. <http://www.jstor.org/stable/40904254>
- v. Keussler, J. (1886). Die russische Kapitalrentensteuer [俄罗斯基本养老金税]. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 3(1), 274-280. <http://www.jstor.org/stable/40904255>
- Volkerink, B., xf, m, & De Haan, J. (2001). Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence. *Public Choice*, 109(3/4), 221-242. <http://www.jstor.org/stable/30026352>
- Volz, W. L. (1844). Die Garantie der Zinsen des Actien-Capitals für öffentliche Unternehmungen, besonders für Eisenbahnbauten, durch den Staat [国家对国有企业(特别是铁路企业)股本的担保]. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1(2), 390-405. <http://www.jstor.org/stable/40734546>
- Walsh, J. R. (1944). TAXATION AND FISCAL POLICY IN THE POSTWAR. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 37, 174-181. <http://www.jstor.org/stable/23404427>
- Warburton, C. (1945). The Monetary Theory of Deficit Spending. *The Review of Economics and Statistics*, 27(2), 74-84. <https://doi.org/10.2307/1927130>
- Warschauer, O. (1883). Die fundierte Staatsschuld Preussens [普鲁士有充分根据的公共债务]. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik / Journal of Economics and Statistics*, 7 (41)(1/2), 150-161. <http://www.jstor.org/stable/23852194>
- Weiss-Bartenstein, W. K. (1916). Finanzpolitik und Finanzwesen Bulgariens [保加利亚的财政政策与财政]. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 33(2), 127-220. <http://www.jstor.org/stable/40906075>
- Wells, D. A. (1871). THE MEANING OF REVENUE REFORM. *The North American Review*, 113(232), 104.
- Wells, D. A. (1877). How Shall the Nation Regain Prosperity? *The North American Review*, 125(257), 110-132. <http://www.jstor.org/stable/25110080>
- Wells, D. A. (1880). The Communism of a Discriminating Income-Tax. *The North American Review*, 130(280), 236-246.

<http://www.jstor.org/stable/25100839>

Weyforth, W. O. (1925). The Retirement of National Bank Notes. *Journal of Political Economy*, 33(5), 531-549.
<http://www.jstor.org/stable/1822033>

Wheeler, O. P. (1948). MONETARY AND FISCAL POLICY. *Proceedings of the Annual Meeting (Western Farm Economics Association)*, 21, 57-66. <http://www.jstor.org/stable/44643470>

Williams, J. H. (1942). The Implications of Fiscal Policy for Monetary Policy and the Banking System. *The American Economic Review*, 32(1), 234-249. <http://www.jstor.org/stable/1815122>

Wiman, E. (1889). What Is the Destiny of Canada? *The North American Review*, 148(391), 665-675.
<http://www.jstor.org/stable/25101799>

Yager, A. (1886). Die Finanzpolitik im nordamerikanischen Bürgerkrieg [北美内战中的财政政策] [Fiscal Policy in the North American Civil War]. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 42(1), 1-23. <http://www.jstor.org/stable/40738990>

Zhu Rongji, Mei, J. Y., Kissinger, H. A., & Schmidt, H. (2013). Rectify the Fiscal and Tax Order, Step Up Fiscal and Tax Reforms

July 23, 1993. In *Zhu Rongji on the Record* (pp. 155-170). Brookings Institution Press.
<http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt4cg7hn.26>

陈共. (2017). *财政学*. 中国人民大学出版社.

陈共, & 宋兴义. (2007). *日本财政政策*. 中国财政经济出版社.

崔治文, & 柳俊涛. (2003). 积极财政政策归位与国债政策取向. *财政研究*(12), 4-6.

邓仕杰. (2002). 国债运作——财政政策与货币政策的最佳结合点. *铜陵学院学报*(4), 36-38.

高鸿业. (2018). *西方经济学*. 中国人民大学出版社.

贾康. (2019). *财政学通论*. 东方出版中心.

李俊生. (2017). 新市场财政学:旨在增强财政学解释力的新范式. *中央财经大学学报*(5), 3-11.

李俊生, & 姚东旻. (2018). 重构政府与市场的关系——新市场财政学的“国家观”“政府观”及其理论渊源. *财政研究*(1), 20-32.

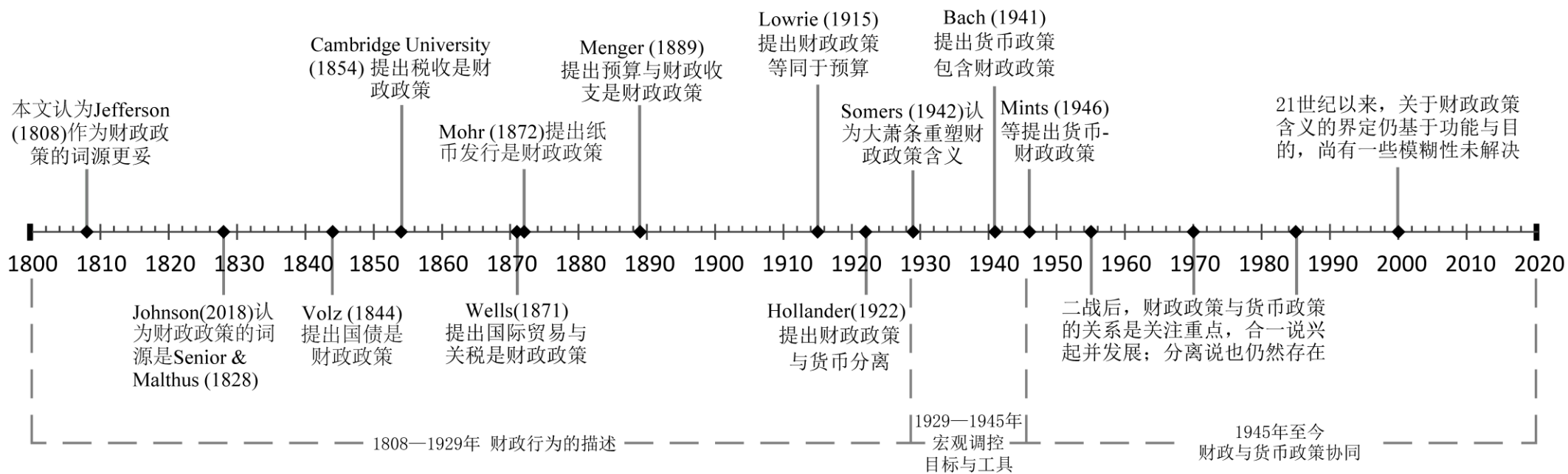
彭连清, & 米运生. (2007). 国债的货币政策效应分析. *金融经济 (理论版)* (4), 67-68.
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1007-0753.2007.04.039>

神野直彦. (2012). *财政学——财政现象的实体化分析* (1 ed.). 南京大学出版社.

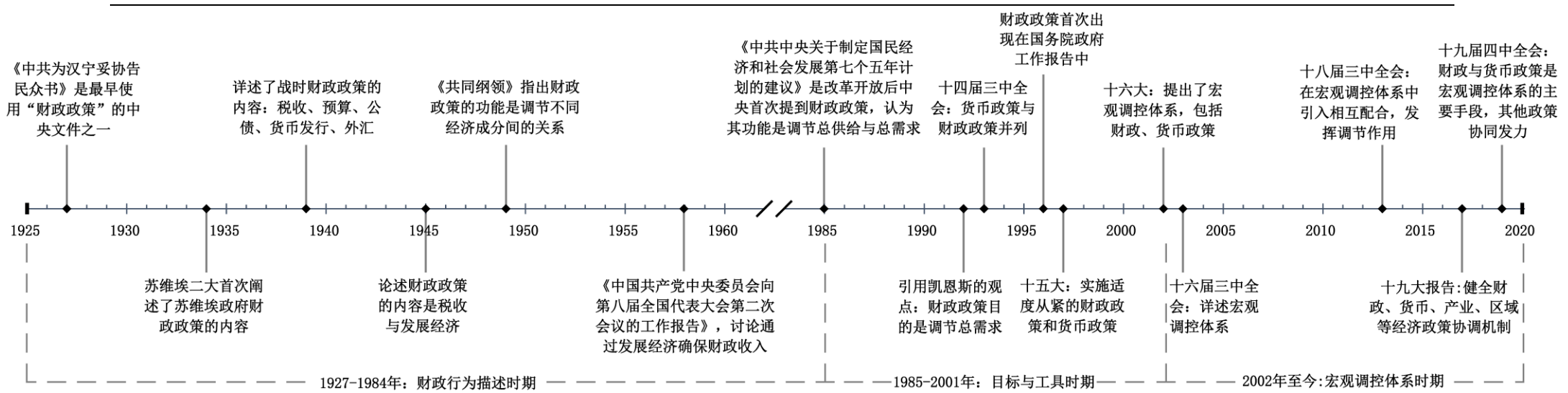
武靖州. (2019). 突出结构调节与风险防控——2018 年中国财政政策综述. In *财政蓝皮书: 中国财政政策报告 (2019)*. 社科文献出版社.

张宏安. (2003). 积极财政政策转型的关键在于走出三大误区. *财政研究*(10), 2-7.

附录



附图 1 财政政策含义的演进情况与分期（正文图 3）



附图 2 党和国家文件中财政政策含义的演进情况与分期（正文图 4）

Redefine Fiscal Policy: Based on A Review of 200-Year's Literature and China's Millennial Practice since the Founding of the Party

The term "fiscal policy" is widely used, but it lacks a consistent and accurate definition in both theoretical and practical contexts. The meaning of fiscal policy has been controversial, and we sum up the controversies as two kinds of ambiguity: (1) fiscal policy is usually confused with the responsibilities of the financial department or the decision-making behavior. (2) The boundary between fiscal policy and monetary policy is uncertain. The Fourth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China proposed to improve the macroeconomic regulation system, and required the coordination of fiscal policy, monetary policy, and other policies. This paper holds that only when the definition and boundary of fiscal policy are clear and the ambiguity is eliminated, can the policy coordination and macroeconomic regulation system be truly discussed. For this reason, this paper reconstructs the definition of fiscal policy. First of all, we explore the word origin of fiscal policy, and sort out the academic literature in the past 200 years and the China's practices after the founding of the Party. On the one hand, we demonstrate the fact that fiscal policy ambiguity exists, on the other hand, we obtain the theoretical foundation and practical inspiration. Different from the traditional definition, which simply emphasizes the goal and tool of fiscal policy, this paper takes the structure of fiscal policy as the main clue of definition reconstruction, and reconstructs the definition around three dimensions: the policy leads to monetary changes, the embodiment of monetary change in government budget, and the mechanism through which money is designated. This paper defines fiscal policy as: "fiscal policy is a policy directly related to monetary change and the change is reflected in the government budget, or a policy directly related to capital change, though the change is not reflected in the government budget, the direction of the monetary flow is driven by the administrative system (rather than the market mechanism)." This paper also uses the cases of the US credit support plan, China's rural financial institutions subsidies, targeted poverty alleviation policies, open market operation, and national debt as examples to test the new definition. We find that the new definition can fully eliminate the ambiguity and clearly define the structural characteristics, theoretical attributes and conceptual connotation of fiscal policy. As a theoretical basis for discussing fiscal policy coordination and promoting the improvement of macroeconomic regulation system, the paper is of great value for the establishment of a fiscal conceptual framework with Chinese characteristics.

Key words: fiscal policy, definition reconstruction, macroeconomic regulation system. Chinese public finance