

刺激消费的财政政策效果如何?

——来自各国的经验

亚洲开发银行 蒋奕

暨南大学经济学院 郑筱婷*

2008年由美国次级债崩溃引发的金融危机影响全球,各国为了对抗经济衰退,纷纷出台短期财政刺激措施,鼓励家庭消费,扩大政府支出,以求将总需求维持在一定水平。本文主要关注财政刺激政策对家庭消费的影响。纵观全球,针对消费的财政刺激政策大致可以归为三类,即:(1)个人收入税返还,这个以美国最具代表性;(2)以某类商品或消费者为目标的价格补贴,如中国的“家电下乡”、美国的“现金换旧车”项目;(3)以及发放具有通用性的消费券。本文聚焦国内外一些典型的大规模财政刺激政策,期望通过梳理有关这些政策的经济学实证研究,总结出一些财政刺激政策对消费影响规律,为将来的政策制定和实施提供借鉴^①。

1. 国际上刺激消费的财政政策及其成效

1.1 美国个人收入税返还^②

21世纪以来,美国政府分别在2001、2008和2009年实施了三个重要的财政刺激政策,其核心内容是将个人收入税返还给家庭。2001年,为应对网络泡沫破灭引起的经济衰退,美国小布什总统签署了一项税改法案,其中包括在2001至2010年十年间原来15%的收入税率降低至10%。根据这个税率对应的收入额计算,每个纳税人在2001年可获得300美元的税收返还,夫妻纳税人可获得600美元的返还^③。据统计,共有9200万纳税人获得返还,返还总额达380亿美元,约占2001年GDP的0.4%。2000年美国家庭中位收入为41000美元,600美元的返还额相当于税前中位收入的1.5%。

2008年金融危机爆发,美国政府通过法案向每个纳税人提供300至600美元的一次性返还,合格家庭另有每个孩子300美元的收入,高收入家庭的返还额略有消减。2009年,美国又通过法案减少2009年和2010年的收入税扣缴额,单个纳税人每月少扣缴大约44美元的所得税。

* 本文译自作者的原始性论文。蒋奕,亚洲开发银行高级经济学家;电子邮箱:yijiang@adb.org;郑筱婷,暨南大学经济学院副教授;电子邮箱:zheng_xiaoting@hotmail.com。作者感谢廖谋华老师的修改意见。

① 经济学文献中有大量评估财政政策的实证研究,然而,早期的依赖宏观数据的评估并不能准确量化政策对消费行为的因果作用,本文主要选取近年出现的运用微观数据的代表性研究。

② 澳大利亚、法国等国也采取了类似政策,但对美国政策的研究和效果评估比较系统、质量较高,所以我们侧重介绍美国的例子。

③ 2001年的收入税返还本应在2002年兑付,但为了快速刺激经济,税改法案在2001年5月生效后,财政部即向纳税人提前支付“返还”。

政策界和经济学界对这些财政刺激政策的实际效果如何抱有强烈兴趣。许多经济学家通过在已有的《消费者支出调查》中加入相关问题或专门设计家庭问卷收集详细数据,定量分析政策对家庭消费的影响,不同消费者的反应,及不同返还机制的作用。

评估政策影响的关键是确定如果没有税收返还政策,消费者的行为会是什么样。2001 年实施税收返还时,由于支票印制的工作量巨大,美国财政部在 2001 年 7 月 23 日至 9 月 24 日之间根据个人社会安全号的末两位数字分批寄出支票。由于该数字的随机性,每个人收到支票的时间可视为随机。Johnson 等(2006)通过对比在不同时间收到支票的家庭的消费,比较可信地量化政策对消费的影响。研究发现:在收到支票的三个月内,平均大约 20~40% 的返还额被用于购买非耐用品,据此估算的短期边际消费倾向为 33%;在收到支票的半年内,大约三分之二的返还额被支出;缺少流动资产或低收入家庭返还金额的使用比例显著偏高。Shapiro 和 Slemrod(2003)得出类似估计。

2008 年的税收返还也是依据社会安全号随机先后发放,不同的是一部分家庭收到的不是支票,而是账户直接转帐。Parker 等(2013)利用与 2001 年相似的研究方法和数据发现:在收到返还额三个月内,平均大约 12~30% 的返还额被用于购买非耐用品,比 2001 年的平均水平略低;然而,与 2001 年不同的是,还有很大一部分返还额被用在了购买耐用品上,使得平均总支出比例达到返还额的 50~90%;老年和低收入家庭返还额的使用比例显著偏高。有之前的研究发现:当一次性支付金额变大时,消费者会增加在耐用品上的花费。作者认为这个可用于解释 2008 年与 2001 年政策效应的差异。最后,消费行为在不同支付方式间(支票与转帐)没有显著差别。

2009 年的税收返还与 2001、2008 年的不同之处在于它不是一次性支付的,而是以降低收入税扣缴的形式分散到各次工资支付中。不同的返还机制是否带来不同的政策作用?哪种机制对消费的促进作用更大?Sahm 等(2012)发现:考虑了其他因素之后,表示会把返还额大部分用掉的家庭比例只有 13%,是 2008 年同一比例的一半。作者认为:分散的返还机制使得返还金额不明显,可能是消费者反应不强的原因。

1.2 美国“现金换旧车”项目

2008 年金融危机引发经济衰退,美国的新车销售量急剧减少。为支持汽车产业渡过危机,美国政府于 2009 年 6 月通过了一个为消费者报废旧车并购买新车提供补贴的法案,俗称“现金换旧车”项目。项目的首要目标是通过促进新车销售来扶持汽车产业,并对整个经济起到刺激作用。其实针对汽车产业的政府刺激政策非常普遍,据统计至少有 15 个国家实施了类似的项目来应对经济危机。

美国“现金换旧车”项目的一个特点是它的目标的多重性,除了扶持汽车产业之外,项目还希望改善家庭汽车的油耗水平。具体表现在项目的几个要求上:首先,报废车辆的燃油效率水平必须在美国环保署核定的每加仑 18 英里(约合百公里 13 升)或更低;第二,可用补贴购买的新车必须达到每加仑 22 英里以上的油耗水平;第三,补贴额与新旧车的油耗水平差距挂钩:如果差距在每加仑 4 到 9 英里,可获得 3500 美元的购车补贴;10 英里以上差距,补贴额为 4500 美元。这一环境目标使项目对消费者选择的影响变得不明确,相较于没有补贴的情况,消费者可能会倾向购买价格较高的电动力车,也可能会偏爱较便宜的低油耗的小车。

项目在 2009 年 7 月和 8 月实施,八周时间内,全美 677,000 辆新车获得补贴,其中德克萨斯州居民购车 43,000 辆。政府提供补贴总额达 30 亿美元。项目下,最受欢迎的是相对较便

宜的丰田克罗拉轿车。

Hoekstra 等(2014)利用德州所有家庭的汽车拥有和购买数据,对比那些拥有的旧车刚符合项目报废要求的家庭和旧车不符合报废要求但差距不大的家庭,得出一系列有关项目绩效的发现。首先,项目在实施的两月内显著增加了新车销售量,然而,有 60% 的购车者即使没有补贴项目,也会在这两个月内换车,因此项目实际带来的净销量增加并不大。其次,分析显示项目结束后的 7 至 9 个月,两组家庭的换车可能性持平。换句话说,项目带来的净销量增加只是将在项目后 7 到 9 个月内有购车计划的家庭的购车行为提前到项目实施的 2 个月内。这比项目设计时,政府设想的 3 或 5 年要短得多。第三,受补贴项目引导,购车者偏向于购买小型低能耗的车型。因此,相较于没有项目的情景,总的家庭购车支出是减少的。从汽车行业的角度看,从项目开始实施到实施后的总共大约 10 个月的时间内,汽车销售总量未增加,而总收入却是减少的!

这些分析无疑表明项目效果与政策初衷背道而驰,这里面很重要的一个原因是项目目标间存在的矛盾性:政府既希望通过补贴在短期内刺激汽车销售,又希望补贴项目可以引导大家开更节能的汽车。那么,项目的环境效应如何? Li 等(2013)研究估计,“现金换旧车”项目的减碳成本大概在每吨 92 至 288 美元之间,远高于每吨 33 美元的社会成本。

1.3 日本消费券项目

1999 年春,日本政府向大约 3100 万居民发放了购物券,每个 15 岁以下的孩子以及 65 岁以上的老人获得价值 20000 日元(约合 200 美元)的购物券。购物券六个月内有效,必须在当地使用。政府认为对购物券使用的限制使它在刺激消费方面优于减税措施。研究者却认为这一优势并不突出,尤其是当消费者在没有项目的情况下在本地的消费量大于购物券金额。

通过比较不同孩子数的家庭的消费情况,Hsieh, Chang-Tai 等(2010)评估了 1999 年消费券项目的实际效果。结果显示:项目增加了准耐用品的消费,比较消费倾向在 10% ~ 20% 之间,对非耐用品和耐用品没有影响;消费券用完后,消费并没有反向减少(抵消之前增加的部分);项目对促进贫困或流动性不足的家庭的消费更有作用。

与定量分析结果相一致的是,日本各界广泛认为该项目比较成功地刺激了消费,因此,2009 年时,日本政府又实施了一个类似的项目,每位居民获得 12000 日元购物券,18 岁以下和 65 岁以上居民另获得 8000 日元。其它国家地区也借鉴日本经验,例如台湾在 2009 年 2 月给每人发放了价值 120 美元的购物券。

2. 中国刺激消费的财政政策及其成效

1.4 “家电下乡”项目

2007 年 12 月 1 日至 2008 年 5 月 31 日,财政部在山东、河南、四川三省实施“家电下乡”试点工作。国家对农民购买家电产品给予补贴。补贴的家电主要有彩电、冰箱和手机。补贴比例为销售价格的 13%,主要是比照家电的 13% 的出口退税率,即把对出口家电产品的优惠政策延伸到我国的广大农村居民。2008 年 12 月 1 日起“家电下乡”政策实施地区扩展到 12 个省市,并从 2009 年 2 月 1 日起推广至全国。同时,把洗衣机、电脑、空调和汽车等产品列入“家电下乡”政策补贴范围,并允许各地根据需求从中选择增加补贴品种。自 2010 年 1 月 1 日起,国有农场、林场职工被纳入“家电下乡”政策实施范围。2011 年 11 月底,山东、河南、四川、

青岛三省一市家电下乡政策如期结束,后续推广的省市自治区也按照执行期 4 年的计划最迟在 2013 年 1 月底结束。

郑筱婷等(2012)利用“家电下乡”在三个省试点的一年窗口期,比较试点省份和非试点省份的消费数据来评估政策的促进作用。郑筱婷等(2012)通过分析县级社会消费品零售总额数据,发现“家电下乡”试点省 2008 年的户均消费没有显著增加。一种可能的解释是在收入有限、消费信贷不发达的环境下,增加的家电购买开支会由减少的其它消费品支出抵消。此结果对“家电下乡”提升内需的作用提出疑问。于文超和殷华(2015)比较了省级农村家庭消费数据得出:“家电下乡”使试点省份山东、河南两省农村居民短期人均消费支出增长率分别提高了 2.21% 和 3.41%。然而,作者指出:“进一步发现,这种促进效应源于农村居民提前了家电产品的购买,但当前消费的增加只是未来总消费提前的结果,长期而言,家电下乡未必能提高总消费。”

1.5 “汽车摩托车下乡”项目

国务院于 2009 年 3 月出台《汽车摩托车下乡实施方案》,2009 年 3 月 1 日至 12 月 31 日,农民报废三轮汽车或低速货车并换购轻型载货车,以及购买微型客车的,按换购轻型载货车或微型客车销售价格的 10% 给予补贴,单价 5 万元以上的,每辆定额补贴 5000 元。同时,对报废三轮汽车每辆定额补贴 2000 元,报废低速货车每辆定额补贴 3000 元。每户农民限购一辆享受补贴的换购轻型载货车或微型客车,两年内不得过户。三轮汽车指原三轮农用车;低速货车指原四轮农用车;轻型载货车指总质量大于 1.8 吨但不超过 6 吨的载货汽车;微型客车指发动机排量在 1.3 升以下的载客汽车。2009 年 2 月 1 日至 2013 年 1 月 31 日,农民购买摩托车按销售价格的 13% 给予补贴,单价 5000 元以上的,每辆定额补贴 650 元。每户农民限购两辆享受补贴的摩托车。

周泳宏和任彪(2015)利用 2007—2012 年 71 家摩托车企业的面板数据,得出 2009 年我国实施的“摩托车下乡”政策拉动了农村居民对摩托车的消费的结论,且定价较低的摩托车企业在政策实施后销售量的增加大于定价较高的企业。然而,该研究未能考察补贴项目对家庭消费的影响。

除“家电下乡”和“汽车摩托下乡”项目外,中国政府还实施了其它一些鼓励消费的项目,如一系列“以旧换新”项目。然而,由于基础数据的缺乏或者政策实施没有时间、空间上的差异,使得严谨评估项目作用十分困难。

3. 小结和建议

通过以上这些研究,我们发现覆盖面宽的税收返还对消费的促进作用相对较大,限时使用的不限制消费对象的消费券与税收返还功能类似,而针对某类产品的价格补贴政策则会应为不同消费品之间以及不同时期消费之间的替代作用,对总体消费的影响不大。平均而言,税收返还和消费券带来的实际收入的增加并不会被全部用于消费,但它们对低收入家庭的消费会有较大促进作用。

支持针对某类产品的价格补贴政策的一个可能理由是:这类产品有较长的产业链,可以带动其它很多上游产业。然而,值得注意的是,一些产品(如汽车)的消费具有很强的负外部性。这时候,补贴政策可能会包含一些限制要求,希望将补贴消费引向外部性较小的产品。美国

“现金换旧车”项目的经验显示,这样看似一箭双雕的政策设计,实际结果可能是刺激消费和减少外部性两个目标都落空。另外,如果用价格补贴政策去挽救一些落后或过剩产能,可能不利于中长期的产业结构调整和经济转型升级。

一般来看,经济学理论和实证研究都更支持财政刺激使用税收返还或类似的现金发放政策。然而,现有的研究还很有限,且基本集中在发达国家;同样的政策在不同国家,尤其是各方面差异很大的发展中国家实施,其效果如何还不易下结论,需要依靠本国的“试错”和仔细评估来积累经验。要得到高质量的评估结果,一方面政策设计时要考虑评估的需要,在可能范围内创造一些时间空间的随机性差异;另一方面采集并公开细致全面的微观数据很重要,如每月的家庭收入消费调查。

参考文献:

- Hsieh, C., Shimizutani, S., and Hori, M., 2010, Did Japan's Shopping Coupon Program Increase Spending? *Journal of Public Economics* 94, 523-329.
- Hoekstra, M., Puller, S. L., and West, J., 2014, Cash for Corollas: When Stimulus Reduces Spending? NBER Working Paper 20349.
- Johnson, D. S., Parker, J. A., and Souleles, N. S., 2006, Household Expenditure and the Income Tax Rebates of 2001, *American Economic Review* 96(5), 1589-1610.
- Li, S., Linn, J., and Spiller, E., 2013, Evaluating Cash-for-Clunkers: Program Effects on Auto Sales and the Environment, *Journal of Environmental Economics and Management* 65(2), 165-193.
- Parker, J. A., Souleles, N. S., Johnson, D. S., and McClelland, R., 2013, Consumer Spending and the Economic Stimulus Payments of 2008, *American Economic Review* 103(6), 2530-2553.
- Sahm, C. R., Shapiro, M. D., and Slemrod, J., 2012, Check in the Mail or More in the Paycheck: Does the Effectiveness of Fiscal Stimulus Depend on How It Is Delivered? *American Economic Journal: Economic Policy* 4(3), 216-50.
- Shapiro, M. D., and Slemrod, J., 2003, Consumer Response to Tax Rebates, *American Economic Review* 93(1), 381-96.
- 于文超、殷华,2015,财政补贴对农村居民消费的影响研究——基于“家电下乡”政策的反事实分析,《农业技术经济》,第3期,61-70。
- 郑筱婷、蒋奕、林曦,2012,公共财政补贴特定消费品促进消费了吗?——来自“家电下乡”试点县的证据,《经济学(季刊)》,第4期,1323-1344。
- 周泳宏、任彪,2015,定价、“下乡”与销售:来自摩托车行业的实证,《产经评论》,第2期,87-95。