

论审慎财政政策中的财政赤字

张志超

过去几十年里,许多国家政府在促进国民经济稳步发展和社会进步方面的一个重要经验表明,现代财政政策(以年度收支不平衡为主要特点之一的审慎财政政策(Discretionary fiscal policy,旧译“自由裁定的财政政策”)绝对地发挥了其他类型经济政策所无法替代的积极作用。也正因为如此,这些国家政府在处理社会经济问题时,才越来越强地依靠此类财政政策的实施,以至经常地忽视了现代财政政策在一些条件下可能产生的负面作用,而这些负面作用又在一定程度上抵销了政府原本精心设计的审慎财政政策对国民经济发展可能产生的预期效果。特别是在最近十几年里,政府规模不断扩大,公共开支(尤其是社会福利开支)大幅上升,税收负担持续加重,预算赤字逐年严重等现象普遍地存在于发达国家和发展中国家(包括我国在内)。这些现象进而导致产生政府公共债务累积过度且难于治愈的问题。人们有充分理由认为,这个问题如不能尽快地予以解决,可比财政政策的同样效果必然要靠越来越多的财政资源的投入才能取得。不言而喻,目前公共部门经济学研究的一个重要课题,是如何摆好政府按宏观经济调控需要确定的政府收支格局与政府预算赤字(公共债务)的关系。由于这种关系的客观存在,有效赤字管理就成为审慎财政政策实施中的一项必要的、不可忽略的工作。本文以下部分将一般性地阐述与此有关的问题:赤字发生的主要原因,一般财政赤字的经济意义和政府财政赤字周期性削减。

效控制。

第一,按公共财政理论,政府只应该向社会提供那些具有非竞争性消费、非排他性消费特点的公共财与劳务(与其对应的私人财和劳务则具有排他性消费,竞争性消费特点)。公共财带来的社会福利可为全体社会成员所分享,虽然并不一定是平均分享,但这种社会福利的产生决不以部分社会成员福利损失为代价。如果政府财政政策规定的各项开支均严格符合公共财的上述定义,这种财政政策便是最好的财政政策——使每一社会成员最大受益的财政政策。不过,至少在目前,除少数政府开支项目(如用于国防、外交、司法、内务以及某些基础科学研究等方面的财政开支)被认为是真正意义上的公共财和劳务外,其余大部分政府开支项目,特别是那些具有政府援助、补贴、救济等转移支付性质的支出项目,能否作为公共财和劳务看待一直是有争议的。在现实生活中,政府往往采取一些简化办法来决定哪些经济财的生产和提供可视为公共财看待,并且必须置于政府管理之下。

凡是私人较少有兴趣生产并提供的,产生明显外部经济效应的经济财,政府往往通过财政援助、补贴办法来刺激私人生产,或者采取直接组织生产的办法来满足社会对这些经济财(在政府方面则视为公共财)的需要。例如,美国联邦政府预算中拨付高速公路建设、航空港建设、污染治理、地区发展、职业培训、基础医学研究等项目的开支即属于此种情况。另外有些情况下,经济社会为达到某种公平和公共安全目标,往往通过特定的政治程序,要求其政府集中地提供和管理某些重要的社会福利开支。于是,(如在美国)大量用于提供医疗保健、食品补贴、失业补偿、社会保障等项目的政府开支也自然而然地被当作公共财看待。此外,出于宏观经济调控的需

—

可能有三种原因造成近几十年里世界许多国家政府开支增长经常性超过其收入增长,进而导致它们的财政赤字规模不断扩大,并且长期难以得到有

要，政府通常有意识地扩大政府采购项目和转移支付项目，企图借以刺激私人投资与消费的增长来实现国民经济的充分就业这一基本目标。不难看出，公共财定义已经被修改为凡是通过政府财政开支形成的经济财（劳务）就是公共财（劳务）。也不难想象到，政府开支中用于支持经济增长和收入分配的项目越多，不同利益集团越倾向于要求政府不断扩大这些公共财的生产与提供。由于那些具有需求管理和收入分配性质的政府开支往往可以给大部分社会成员带来一种有保障的，并非虚幻的社会经济稳定，久而久之，这种社会经济稳定状态便被当作了一种特殊意义的公共财。于是，越来越多的“公共财”消费要求必然给政府在控制其预算开支规模与结构上带来越来越多的困难。在政府税收收入和其他来源收入因种种原因不能保持同步增长的条件下，财政赤字的发生则不可避免。

第二，二战以后，大多数国家政府推行审慎财政政策，不以年度财政收支保持平衡为目标，而以使国民经济增长潜力得以充分发挥为目标来确定政府财政开支规模，希望通过预算赤字调节达到反商业周期效果，从而保持国民经济经常性地处于充分就业和物价稳定状态。然而，多年的实践表明，在大多数情况下这种良好意愿导致了财政政策的长期扩张性。美国财政学家艾伦·希克曾经指出：“……经济潜力难于达到，……而且随着经济活动的改善这一潜力还将不断地向上调整。于是，这类财政目标实际上刺激了不断扩张性的财政政策的形成。美国60年代以后的经验证明，在政治方面，财政政策提供额外的经济刺激不会遇到什么阻力，但它一旦试图平静过热的经济时（即采取紧缩政策时）却会受到多方面干扰，遇到很多困难。”

扩张性财政政策指导下的长期预算安排和实际执行结果相比，经常存在着低估政府开支增长，相应高估政府收入增长现象。例如，在1982年至1988年间，美国联邦政府实际财政收入比原先预期的财政收入少1307亿美元，而实际开支却比原先预期的开支多1577亿美元，结果造成实际的财政赤字比预期的财政赤字高出近3000亿美元。这在客观上说明：远不完善的宏观经济预测技术和经济活动本身固有的不确定性已使财政收支规模变得难以控制，加之政府在一般情况下常常不情愿对长期财政预算安排进行过多的短期调整，它们共同导致政府推行的扩张性财政政策之实际效果比它的预期效果

要差一些，有时候还会差得很远。美国经济学家梅金和奥恩斯坦在他们的《债务与税收》一书中说过：“财政政策是一种远非个人所能摆布的，由各种势力驱使形成的成千上万项政治与经济决策的集中体现。所以，它以不规则的，难以预测的方式运行，其运行结果也是事后方才明了的。”对此，人们必须承认，在全面掌握社会经济规律之前，政府使用财政政策影响国民经济反作用于商业周期，以及有效控制财政赤字规模等都仍将是一门艺术。因此，以往遗留下来的一般财政赤字可以被认为是政府干预宏观经济的一个并非偶然出现的结果。

第三，政府的财政活动是一种结合政治行为的特殊的经济活动，有关财政政策的决策往往是在政治家们将社会经济整体利益与他们各自所代表的某一地区、某一集团利益相结合基础上作出来的。政府财政政策决策过程中，政治行为的广泛参与虽然有助于平衡各派利益，但是也存在着权力滥用的危险，后者必然会使政府财政开支经常性地按不正常速度增长。例如，在美国，国会议员们通常或是为其所代表的地区利益争夺联邦政府的财政资源，或是利用互投选票的办法共同分割财政资源。与此同时，各派利益集团也不断加强游说国会议员和政府官员的活动，使越来越多的政府财政开支以各类补贴形式变成了商业利润或集团收入。无怪乎美国经济学家米勒里克指出：“以为国会或行政机构会按纯经济理由据以分配财政基金是一种十足天真的假定。”人们很容易发现，在一些国家里，越来越多的政府财政开支被疏导到某些滥用权力的政治家所代表的利益集团手中。这些政治家们在为穷人谋取公共福利的幌子下将相当大部分公共福利慷慨地送给了富人。这样做不仅保住了他们的职位和权力，而且也增加了他们个人的财富。这种表现为非个人化的滥用权力一方面极大地扩张着政府开支的规模，另一方面又使因此造成的愈加严重的财政赤字问题变得更加难以解决。

以上三类原因分别以合理的方式和不甚合理的方式作用于政府财政开支的扩张和预算赤字规模的扩大。但是，具体分析表明，就对社会经济发展本身而言，前两类原因造成的财政赤字一般是利大于弊，而后一类原因造成的财政赤字则肯定是有百害而无一利。如果按赤字形成原因对财政赤字进行有针对性的治理，财政政策制定过程中的过度政治参与问题必须首先予以解决。

二

凯恩斯主义的经济理论认为, 对任何经济社会而言, 保持充分就业状态的宏观经济均衡是压倒一切的事情, 自然比保持政府财政收支年度平衡更重要, 并且政府对此有不可推卸的责任。正是这一经济理论的政治影响, 大多数国家政府, 通过审慎财政政策(辅之以其他经济政策), 对国民经济进行着积极、灵活的宏观经济调控。

宏观审慎财政政策会给政府预算安排带来一个重大影响——经常性地发生财政收支年度不平衡问题, 否则这种财政政策就不能很好地发挥反商业周期的作用效果。当然, 至少从理论上讲, 精心设计并谨慎推行的审慎财政政策应该能够做到周期性地平衡政府预算。但是, 由于各种具体的主、客观因素的干扰(错误的开支计划、意外的经济波动、与其他经济政策的不协调、突发的外部冲击, 如此等等), 为数不少的国家政府甚至连周期性收支平衡也做不到。财政赤字长期存在, 甚至高居不下(如在美国), 往往也被认为是某种意义上的正常事件。有些经济学家曾经指出过, 只要政府财政赤字能使国民经济经常地保持充分就业状态下的均衡, (按公共债务测定的) 这一财政赤字, 无论其规模如何, 也不会给经济社会带来真正的危险。这一认识似乎也不无道理。另外一些经济学家则认为, 庞大的政府财政赤字会使政府在制定和推行社会经济政策方面降低, 以至丧失其应有的灵活性。不过, 他们也知道, 最初这方面的灵活性部分地源于财政赤字的发生与增长。所以, 财政赤字的功过也的确难以评说: 如果财政赤字绝对地有害于国民经济, 那么在美国, 平衡预算的宪法修正案可能会很容易地被通过; 反之, 如果它绝对地有利于国民经济, 那么 1985 年的格莱姆—鲁迪曼—霍灵斯法案(限期削减联邦财政预算赤字法案)也可能根本不会被美国国会所批准。

近年来, 各国经济学家对于政府财政赤字问题的研究表现出越来越大的兴趣, 对赤字发生、积累的原因, 它给社会经济发展带来的利弊等有关问题的分析也在深化。这不仅仅极大地丰富了公共财政理论, 而且也能为政府在财政政策制定过程中, 如何利用与控制预算赤字提供了可选择的政策依据。

第一, 在短期、静态的宏观经济需求管理模型中, 财政赤字, 如同私人消费、私人投资、政府采购

的增加部分, 通过通常是大于 1 的乘数效应促进国民收入的增长。在 IS-LM 模型上, 则反映为(赤字作用下) 向右移动后的新 IS 曲线与原先的 IS 曲线们之间的水平距离大于它们之间的近似于垂直的距离。当然, 降低财政赤字(如同私人消费、私人投资、政府采购的减少部分) 也会产生同样的但变动方向相反的结果。这种可控制的经济变量关系的存在恰恰是政府进行宏观经济调控(反商业周期运行) 并达到预期效果的关键之所在。这种赤字调节不同于年度收支平衡约束下的政府开支调节, 它可以使现行税收政策保持不变而单独改变政府的开支政策。税收政策的相对稳定, 在减少私人经济行为之盲目调整和避免因此种调整带来的额外社会福利损失等方面具有相当大的社会经济意义。

上述政策选择实际上是再次强调, 政府维持一种以高度充分就业、低通货膨胀为基本特征的社会经济稳定发展局面远比维持其年度预算收支平衡更重要。即使预算赤字可能会给政府和社会带来一些麻烦, 但它对国民经济的危害毕竟常是潜在的, 而宏观经济的失衡带来的社会经济不安定却是一个非常现实的问题。人们也曾多次设想过, 是否可以用其他经济政策(如收入政策、产业政策、贸易政策及其他扶持政策等) 取代以政府开支调节为主的财政政策去干预宏观经济运行以取得充分就业状态下的长期均衡。有关国家的实践说明, 与利用其他经济政策进行的市场干预相比较, 政府运用财政、货币政策实行的宏观经济调控对市场经济的扭曲为最小。这是因为, 在市场经济条件下, 政府开支变动在性质上最接近私人消费或私人投资, 均简单地表现为社会开支总水平(社会总需求) 的变动。其他经济政策则在不同程度上带有行政干预成分, 对个人经济行为的影响有更大的不确定性。

第二, 政府为刺激经济增长周期性地扩大财政开支, 由此导致在以后连续数年或更长一些时期里出现财政赤字。正常情况下, 经济发展本身应该能使政府预算最终恢复到收支平衡状态。这是因为, 在现代累进制的个人所得税和公司所得税税制作用下, 只要国民经济处于连续增长状态, 政府财政收入的增长速度就会比国民收入的增长速度更快从而为政府周期性地平衡其预算收支提供了可能性。实际上, 补偿政府周期性财政开支调整后发生的赤字, 其关键在于政府额外增加的财政开支能够形成足够大的国民收入的增长, 即这一收入增长应该大体等于政

府额外增加的开支乘以典型乘数效应。否则,国民收入增长强度的任何削弱,都会使财政赤字补偿过程被拖延,进而发生财政赤字长期存在且不断恶化的问题。

造成国民收入增长过程不合时宜地被拖延的原因是很多的,并且众说纷纭。有关理论认为这主要是“挤出效应”作用的结果。在货币政策不变条件下,经济社会按现行货币流通量计算的社会商品交易量往往小于因政府开支扩大(总需求扩大)形成的商品产出量,从而抑制了社会产出的实际增长,因而“交易性挤出效应”发生。另外,在这种情况下为弥补财政赤字,政府只好增加国家财政债券的发行。越来越多的债券发行必然导致经济社会的实际利率上调,诱导部分私人消费基金和私人投资基金转化为债券认购,从而进一步限制了投资的增长和产出的增长,因而“融资性挤出效应”发生。不过,另外一些理论则认为经济社会里存在着抵消上述“挤出效应”的某些力量。在货币供给不变条件下,政府用于弥补预算赤字的债券发行的增加固然会使利率上升,但在公众方面,较多的债券持有所产生的“净财富效应”使人们觉得自己比以往更为富有,从而会扩大当前的消费开支。同时,较高的利率也使民众的目标储蓄规模的实现变得更为容易,部分原先计划用于增加储蓄的钱转为当前消费开支。于是,政府和私人开支的增长促进了私人固定资产投资的增长。那些追求增长最大化的企业不会因为利率调高而减少投资,更可能的反应却是追加额外的投资。由于这些情况的发生,“挤出效应”在相当的程度上被抵消了,政府推动的经济增长目标便会逐步得以实现。一份专门研究从1929年至1975年间美国财政政策与资本形成关系的统计分析表明,在税率不变条件下,联邦政府增加1美元的政府采购仅仅会使私人投资减少6美分。可见“挤出效应”是微乎其微的。

第三,财政赤字的补偿办法一般被认为有两种:扩大货币供给和扩大债券发行。按传统观点来看,前者无疑存在着触发通货膨胀的现实的危险,后者则使全体社会成员承受因债券利息支付而不断加重的税收负担。不过,战后发达国家的经验说明,政府在补偿财政赤字时,前一种办法——公债货币化是完全可以避免使用,或极少使用的。问题的关键在于中央银行必须能在独立于政府的条件下行使它稳定通货和稳定物价的基本职责,只能在其正常行使这一职责不相矛盾的情况下支持政府的一般性经济

政策。1980年美国经济学家A·拉弗曾撰文指出,在那些中央银行不被强制性地货币化部分政府债务,或政府新增财政赤字的国家,二次大战后以来没有找到历史性证据表明通货膨胀与财政赤字之间存在着某种必然的关系。我们发现,某些发达国家的财政赤字对GNP的百分比与发展中国家相比并不分上下,但前者的通货膨胀率却比后者的低得多(1980~1989年间,年通货膨胀率的平均数在OECD成员国仅为4.3%,而在发展中国家的低收入国和中等收入国则高达53.7%)。另外,在发达国家中,日本、德国的财政赤字占GNP的比重一般年份里往往高于美国,但它们的通货膨胀率却比美国的低。这些事实大体上支持了拉弗的结论。

至于另一种财政赤字补偿办法——债券发行是否一定会加重纳税人的税收负担,我们认为也是依具体条件而定。一般情况下,特别是在累进性所得税制情况下,税收是国民收入的增函数。只要国民收入持续增长和政府周期性地降低其开支增长速度,现行税率不变或下降,政府也能完成其财政赤字补偿——公债还本付息的任务。理论上是这样,但有些人坚持认为,如果有利于弥补财政赤字的收入增长过程一再被拖延(或被推迟),那么,在这一代人形成的公共债务则实际上将转移给下一代人来偿还。据此得出以下结论:财政赤字对不同年代纳税人的经济消费支出做有利于上一代人而不利于下一代人的分配。然而,我们也可以换一个角度来看此问题,只要不发生严重通货膨胀,公众持有的公债越多,客观上反映公众因此而变得更为富有,政府则相应变穷,并且它所欠下的债务是迟早要清还的。那么,上一代人借钱给政府,下一代人,通过继承债权,从政府那里获得债务利息支付的好处,表明上一代人将部分投资的利益转移给下一代人享受。实际上,政府财政赤字推动公共消费的扩大。从动态上看,上一代人消费得越多,社会生产便会变得越活跃,随之发生的投资的不断扩大将会给下一代人留下一种及时更新的资本存量 and 它带来的不断增长的社会生产率。由此推断,政府的财政赤字对后人的社会福利并无什么实证性的损害。

第四,财政赤字的扩大导致政府债券发行量的扩大和利率上升,这会诱使更多的外部资本流入本国。这些资本既可视为本国货币计价(如在美国以美元计价)的外国投资,也可视为外国人打算持有的本国货币并用于国内经济交易的贮存价值。它们在

客观上代表着外国私人或厂商对本国货币需求的增加，而不断扩大的对本国货币的需求造成本国货币升值，进而导致本国生产的可贸易产品与劳务的价格在世界市场上的国际竞争力被削弱，贸易赤字发生并可能会不断扩大。例如，从1980年到1985年，美元价值上升了78%，在此期间美国的贸易赤字从70年代的大约300亿美元上升到1983年的600亿美元，1984年的1200亿美元，并在其后的几年里持续恶化。针对这种仅仅因为高利率作用下外资流入和本币升值造成而非真实劳动生产率下降造成的出口不力局面，一些经济学家指出，如不采取必要措施解决政府财政赤字问题，大部分工商业厂商会因此而遭重创。

然而，象财政赤字（政府公债）与国民收入创造的关系、与通货膨胀的关系、与利率变动的关系、与税负增减的关系一样，它和贸易赤字的关系也是错综复杂的。在政府增加债券发行引发利率上升情况下，国际资本流入的扩大一方面在一定的程度上有助于抑制利率的进一步上升；另一方面也有效地补充了国内私人投资的不足，有利于促进社会劳动生产率的提高，改善本国商品与劳务的国际竞争力。这样，在财政赤字条件下，国际资本流入对债务国外贸经济发展所产生的正反两种作用具有相互抵销的特点。虽然在美国，联邦政府财政赤字扩大对其贸易赤字扩大有着重要影响，但是简单地将贸易赤字完全归因于财政赤字的发生，理由似乎也并不充足，因为人们无法解释象在日本、德国这样的国家里，为何它们的财政赤字与贸易顺差可以同时并存。

综上所述，不难看出，在政府推行审慎财政政策过程中，财政赤字创造的上述种种关系或单独地，或交错地作用于社会经济的发展，其中有积极作用，也有消极作用。那么，总体地评判财政赤字的利弊便不能脱离审慎财政政策对现代经济生活的基本影响。

在大多数现代国家里，各种利益集团有着不同的政治利益和经济利益要求。这些要求需要通过政府的审慎财政政策或类似政策，来予以平衡。虽然凯恩斯主义经济学强调政府采购和公共工程在刺激充分就业的经济增长中的重大意义，但是这种做法并不能完全有效地克服市场经济本身带来的收入分配与财产分配不合理的问题。收入与财产分配上的极大不公平，无论如何是社会不能稳定发展的根本原因之一。那么，通过政府主持的社会保障制度将社会收入进行某种程度的再分配就是必要的。因此

建立起来的制度化的社会福利开支（构成政府转移支付的大部分）在政府全部财政开支中占据了越来越重要的地位，以至必要时可以首先挤掉其他类型的开支项目，然后再靠预算赤字筹集部分被挤掉的项目开支。可见，近代国家政府推行的审慎财政政策不仅维护着其特定社会经济制度存在的合法性，而且也维持着其国民经济的持续增值和效率改善。于是，可以有把握地给出以下结论：混合经济制度、审慎财政政策、财政预算赤字三者之间存在着共生并相互作用的关系。

三

以上所述不过是要客观地指出，在政府推行审慎财政政策情况下，统一地用于评判不同国家政府的财政政策健全与否的标准是不存在的，所以只能按其对社会经济的实际影响作用来判断各国不同时期的财政政策之优劣，而财政赤字仅仅是作出这种判断的一个依据而已。由于预算赤字规模在怎样的范围内变动而不至引发其对国民经济、社会生活的不良影响取决于多种因素，因此预算赤字对国民经济的安全标准（如规定不应超过当年财政开支或当年GNP的某一百分比）也只能因国而异，因时而异。

当然，巨额财政赤字（如美国的近50亿美元的国债——平均每个家庭可分摊到大约6万美金之多）必须予以削减，否则它会导致政府的破产。不断增长的财政赤字一方面加强了政府控制经济的能力和它的实际财力，但另一方面也增加了公众对政府的财产要求权。有人认为政府可以靠增发货币和提高税率的办法来补偿财政赤字（实际上为政府变相倒账），而公众对此只能处于极其被动的、极其脆弱的地位。其实，并非如此。如果政府真的这样做，它不仅难以补偿财政赤字，而且直接地破坏了国民经济正常运行的基础。再者，除少数国家外，大多数国家的民众不会任凭，甚至根本不能允许他们的政府去做这样的蠢事。从美国的经验来看，急于削减财政赤字的恰恰是联邦政府，而不是普通民众。目前，美国国计划用7年时间，到2002年使联邦政府做到财政收支基本平衡。按计划在这段时间里美国联邦政府共应削减财政开支12000亿美元（大约等于1967年它全年的财政开支）。即使美国联邦政府不能完成这一赤字削减计划，届时其赤字压力也会远比起现在的小得多。美国的做法表明：短期内消除巨额

财政赤字往往缺乏现实的经济基础，而按规定时间（如3~5年）将预算赤字降低到某一合适水平（如占当年预算开支的2%或更低）还是可以作到的。那么，允许政府在推行审慎财政政策的过程中，可以在相对安全的幅度内周期性地变动预算赤字（例如，在经济繁荣时期允许政府财政赤字占当年财政预算开支的4%，而在经济萧条时可以达到8%），这一做法一般不会给国民经济、社会生活带来明显不利的影响。不过，考虑到累积的财政赤字带来的公债利息支付的沉重压力，所谓相对安全的赤字变动幅度应及时地作出更为合理的规定。

至于如何有效地周期性地削减过度膨胀的政府财政赤字，办法还是很多的。一般而言，在其他条件不变情况下，财政赤字是国民收入的函数（按相反的方向随国民收入变动而变动）。这就是说，即使不改变现行财政政策，任何刺激经济增长的办法都有助于削减财政赤字。例如，在象我国这样的发展中国家，更多地依靠分权的投资决策，更多地采取非国有化生产方式，更集约化地使用经济资源和进行内涵式的扩大再生产，如此等等，都能够极大地推动国民经济增长，或使政府通过周期扩张性财政政策影响的国民经济能在较长时期内维持某种高而稳定的经济增长速度。此外，调整其他经济政策往往也能在不改变现行财政政策的情况下，减少预算赤字或抑制其规模的继续扩大。例如，美国经济学家多恩布什等曾经发现：在美国失业率每上升1个百分点，政府实际财政赤字就会提高相当于GNP的0.75%。那么，如果就业政策的调整能使社会失业率下降，自然也会使政府财政赤字的规模下降。

短期内最有效减少政府财政赤字的办法是，在连续几年内，按某种统一标准或比例（如6%或10%）削减所有政府开支项目的支出额。于一般情况下，这对任何国家，特别是大国的政府来说，是不难做到的。多年来每年作预算安排时，政府决策官员通常只将其注意力集中在那些较大规模的开支项目上或集中在那些开支增长幅度较大的项目上，而使大量相对不重要的、规模相对较小的开支项目的实际支出额维持不变，或允许按某一比例自然增长。这样做在一定程度上简化了预算工作，也节约了预算工作的时间投入，或许还在相当程度上缓和了各部门间在预算开支配上的矛盾。但是，许多不经年度严格审查或再审查的开支项目上存在某些不必要的支

出增长，久而久之，自然地导致政府财政开支不断增长，进而财政赤字不断增长。对此，许多经济学家指出，如果政府财政预算决策者能够认真地按照预算活动的基本原则——节俭、效率、平等办事，统一地按特定比例（如5%或更高一些）削减政府各开支项目，一般不会削弱政府预算活动的正常职能和其财政政策对社会经济的积极影响作用。

通过税制改革增加政府财政收入进而减少赤字规模是必要的。但是，除非出于修改不甚公平且为低效率的现行税制之考虑外，税制改革的重点不应放在提高税率和增加新税种方面，而应放在强化税务征管以减少税收收入的流失和大力降低税务征管的成本方面。从美国的经验来看，在这方面可改进的余地还是很大的。例如，在美国人们普遍怀疑：每年单是印发联邦税则（长达1378页）和联邦税收法规（长达6500页）的用纸就要耗用近30万棵树木，这是否是值得的？美国税务总署年度预算经费开支平均每年递增5~6%（从1960年代的20亿美元上升至目前的76亿美元），这是否也是必要的？

不言而喻，政府的货币政策，尤其是它的利率政策，会从不同方面影响政府赤字削减计划。低而稳定的利率将有效地刺激私人投资与消费，进而推动经济增长。这种低利率政策也有助于降低政府债券发行的成本，从而降低政府财政开支中的公债利息支付。虽然国内货币政策的相应调整有可能使国内利率稳定在较低的水平上，但国际金融市场的波动常常会破坏国内金融市场的稳定。因此，在削减财政赤字工作中，政府不能过度依赖它的货币政策，特别是其中的利率政策的实施。

四

出于有效调控宏观经济和维护社会公平的考虑，经济学家们主张政府应该采取审慎财政政策，针对宏观经济的失衡状态，通过财政赤字（或财政盈余）的适当调整，在乘数效应作用下促使宏观经济尽快地恢复到均衡状态。

当然，审慎财政政策在运用过程中还存在着许多不足之处，如政策剂量难于准确控制，时滞作用下政策效果有时难以充分发挥出来，以及受政治选择的干扰使既定经济目标变得难以实现，而这些因素又都在不同程度上使已经存在的财（下转第69页）

销路的产品, 难怪三角债有增无已。如果国家引导这些企业生产主导产品, 不仅能大大减少产品积压, 而且能有力促进经济高效增长。其实三角债产业的主要原因不是财经纪律执行不坚决, 而是总需求不足, 导致产品大量积压, 企业不能不相互拖欠。如果政府扩大有效需求, 使大多数企业的产品能够销售出去, 三角债也就减少了一大半, 然后对少数积压严重的企业, 严格执行财经纪律, 实行破产法, 便能一举消除三角债。而扩大有效需求, 只能以主导产品为主。第四, 可以实现经济的良性循环。政府持续地适当地扩大主导商品和主导产业需求, 推动它们发展, 不仅能保持经济增长的强劲势头, 而且将越来越多的、产品没有销路的企业吸引过来, 大大减少了资源闲置, 维持了供求结构的大体均衡, 为经济的正常运行奠定了基础, 再加上政府根据市场价格的变化, 适当发展非主导商品的生产, 防止主导商品和主导产业片面发展, 过分突出, 便能实现各部门的协调发展, 出现主导产业一马当先, 非主导产业万马奔腾的良好局面。

扩大主导产品和主导部门需求, 推动它们发展的方法很多, 如政府直接投资、给予各种补贴、提供政策性贷款、给予利息优惠, 特别是给予“低资本、高负债”的融资优惠, 使主导部门有可能不大幅度提价, 也能够筹集到外部资金, 加速发展。

当前, 应该采取的主要措施是:

1. 建立预警系统, 特别是建立能准确反映社会

零售物价和生产资料价格变动及各种商品库存增减变化情况的系统, 为观察需求变化对价格和供求的影响奠定基础。在实行过程中, 既可以采取绝对预警指标, 也可以采取相对预警指标, 主要视具体情况而定。

2. 在继续把抑制通货膨胀作为宏观调控的首要任务的前提下, 小规模地逐步扩大有效需求, 避免需求一下子增加过多, 并随时根据物价变化, 及时调整。

3. 大力增加农业投入, 减少农民负担, 调动农民积极性, 力争农业有新的增长, 特别是要加强“菜篮子”、“米袋子”工程的建设, 使它们成为在城市直接支援下的大农业发展的生长点。

4. 适应扩大为贫困地区人民和低收入者所需要的积压工业消费品的需求, 可以采取以工代赈、社会救济等方法来向他们提供这些消费品。

5. 加大物价检查和限制不合理涨价的力度, 制止企事业单位滥发钱物、奖金, 以减少成本推动型通货膨胀的影响。

6. 严格执行破产法, 迫使那些不为社会所需要的产品的生产者转产或停产, 避免资源的浪费, 促进经济结构的优化。

7. 在不引起物价上涨的前提下, 适当扩大主导产品和主导部门的需求, 推动其持续发展。

(责任编辑 曾德国)

(上接第 75 页) 政赤字问题变得更加难以解决。即使如此, 包括我国在内的许多国家政府的多年实践表明, 审慎财政政策的宏观经济调控作用仍然是其他经济政策手段所无法取代的。因此, 人们似乎并无理由仅仅由于财政赤字的问题而去要求政府完全放弃对审慎财政政策的使用。

不过, 政府倒是应该在使用这类政策的同时须大力加强预算赤字的管理, 如最大限度地杜绝在预算安排上政治利益取代经济合理性的现象发生, 加强经济预测与分析以使政策调整更加有的放矢, 不断创新, 改 2 善, 完善财政赤字控制手段, 以及在必要时情况下坚决采取积极的赤字削减措施, 如此等等。

总之, 只要公众能够成功地抵制政府公债货币

化政策, 并且政府只能按公众愿意接受的政府信用等级发行公债, 任何政府都不可能无限制地扩大其财政赤字。

注释:

(美) 艾伦·希克:《预算能力》, 1990 年英文版。

(美) 梅金、奥恩斯坦:《债务与税收》, 1994 年英文版, 第 8 页。

(美) 米勒里克:《制定美国预算政策——从 80 年代到 90 年代》, 1990 年英文版, 第 11 页。

参见 R·Batto 著:《论公共债务的决定》, 载美国《政治经济学》杂志 1987 年 10 月。

(责任编辑 徐云鹏)