

论积极财政政策适时淡出的理论依据

江新昶

摘要: 在过去几年中积极财政政策确实加快了中国经济增长速度。但继续推行,不但缺乏政策发挥积极作用的前提而且会带来一系列成本与风险:替代市场、经济陷入“滞胀”、无法清偿国债本息。既然内需不足根源于市场机制未充分发挥作用,在进行市场经济体制改革的过程中,政府应尽量弥补市场缺陷,让市场机制充分发挥作用,而不应诉诸于最后的手段——积极财政政策。

关键词: 财政政策 内需 社会保障体系 财政政策风险 边际消费倾向

从1998年,国务院增发1000亿长期建设国债开始,已经实施几年的积极财政政策成功抵消了东南亚金融危机对中国经济的冲击,带动一大批基础设施的兴建,有力地拉动着中国经济增长。全社会固定资产投资由1997年的24941.1亿元增加到2001年的37213.5亿元,增长了12272.4亿元,增长幅度为49.21%。1998-2001年,中国实际国内生产总值(GDP)增长率分别为6.06%、6.67%、8.55%、6.51%。

随着积极财政政策的持续,国债发行规模逐年攀升,赤字逐年增大,中央财政债务依存度已达很高的水平。同时,居民谨慎消费,注重储蓄。在短短9个月时间内,储蓄存款余额增长10000亿元,由2001年8月末的70000亿元增长到2002年5月末的80000亿元。在经济出现明显拐点的情况下,积极财政政策的可持续性和必要性受到质疑。

一、继续实施积极财政政策,其拉动经济增长的效果不明显

(一) 财政政策乘数

当经济发展缓慢时,政府可以增加购买商品和服务的支出(g),以弥补市场有效需求缺口并通过乘数效应可使产出以政府支出增量(g)的数倍增长。国民收入的变化量(y)与政府支出增量(g)之间的比值(y/g)——财政政策乘数,可以衡量财政政策的有效性。

在产品市场和货币市场同时均衡的约束条件下,凯恩斯主义者得出在实际货币供给量不变时的财政政策乘数:

$$y/g = 1/[1 - (1-t) + d \cdot k/h]$$

其中:y表示国民收入;g表示政府用于购买商品和服务的支出;是边际消费倾向;t是税收函数中的边际税率;d是投资函数*i=e-d* *xr*中的利率系数;k、h分别表示货币需求函数*L=k* *xy-h* *xr*中货币需求对收入和利率的敏感程度、t、d、k、h>0,y、g都表示扣除物价变动影响的实际量。

当LM曲线呈水平状态即:k=0时,财政支出增加引起的国民收入增加,不会导致利率(r)上升,不会形成“挤出效应”。此时在其他条件不变的情况下,财政政策效果最大。可用数学公式表示为:

$$y/g = 1/[1 - (1-t) + d \cdot k/h] \quad 1/[1 - (1-t)] = x$$

上式中:x是政府购买支出乘数,是在其他条件不变的前提下财政政策乘数的最大值。因此通过计算政府购买支出乘数可近似估计政府收支的变化能使国民收入变动多少。

(二) 参数估计

1. 方法一:如果居民在一段时期内新创造的价值首先被国家拿走,然后再以工资等形式发放给居民,那么在国民生产总值中,未被居民支配的部分就构成对居民的课税。根据凯恩斯主义的消费函数:

$$c = \alpha + (1-t)y$$

当是指消费量的变动量(c)与可支配收入的变动量(In)的比例时,则 $In = (1-t)y$ 。那么 $t = (y - In)/y$ 即国民生产总值(GNP)中非居民可支配收入占GNP的比重。循此思路,根据《中国统计年鉴2001》的有关资料可计算出1990-2001年的政府购买支出乘数(见表1)。

表 11990-2001 年政府购买支出乘数

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1-t | 0.89 | 0.92 | 0.95 | 0.96 | 0.93 | 0.95 | 0.94 | 0.92 | 0.91 | 0.87 | 0.92 | 0.89 |
| x | 1.98 | 1.92 | 1.89 | 1.84 | 1.81 | 1.89 | 1.94 | 1.92 | 1.93 | 1.96 | 1.95 | 1.96 |

随着经济体制改革的深入,收入分配格局的调整,居民可支配收入占GNP的比重会逐步提高。但随着收入的增加,居民的消费倾向逐步降低。当消费倾向的降低幅度超过可支配收入的增加幅度时,政府购买支出乘数将趋向减小。根据国家统计局课题组的研究,2000年,城镇居民最高收入户的消费倾向为0.695,而最低收入户的消费倾向为0.957,二者相差26.2个百分点。从1990-2001年的数据中,我们可以看出政府购买支出乘数较为稳定,在1.9左右波动。

2. 方法二:当新增财富直接分配到居民手中,然后国家以所得税等形式抽取其中的一部分,形成国家财政收入。在我国,个体、私营企业主的收入就是通过这种形式分配。在这种分配模式下,应把看成消费量的变化量(c)占居民新创造财富——国民生产总值(GNP)的变化量(y)的比重。t则是税法规定的边际税率。由于在我国形成了以增值税、营业税等流转税为主体的税收体系,这些税种的税率多为比例税率。因此可近似用国家收入与国民生产总值的比例衡量边际税率。利用这种计算方法,同样可以计算出1990-

2000年不同年份的政府购买支出乘数(x)(见表2)。

表2

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| t | 0.49 | 0.48 | 0.47 | 0.46 | 0.45 | 0.47 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.49 | 0.49 |
| x | 1.49 | 1.48 | 1.50 | 1.60 | 1.60 | 1.66 | 1.67 | 1.67 | 1.66 | 1.66 | 1.64 |

注:国家收入 = 预算内收入 + 预算外收入 + 企业亏损补贴

的变动趋势可从消费对国民生产总值的弹性系数(E_{C_y})的变动趋势来估计(见表3)。由表3可知,1990-2001年,消费对GNP的弹性系数稳定在常数1的邻域内。由于消费倾向受传统、人口结构、财富积累等稳定因素的影响,消费对GNP的弹性系数在长期内较为稳定。

表3

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| E_{C_y} | 0.97 | 0.96 | 0.98 | 0.96 | 0.96 | 1.02 | 1.02 | 0.98 | 1.00 | 1.02 | 0.99 | 0.99 |

在当前提高“两个比重”的大背景下,国家通过由以比例税为主体的税种体系过渡到以累进税为主体的税种体系,同时提高税收征管力度,严厉打击“偷、漏税”行为。以税收收入为主体的国家收入占GNP的比例将逐步上升。按这种方法计算出的政府购买支出乘数还有可能减小。

对比两种计算,可以估计政府财政政策乘数大约在1.6~1.9之间波动。也就是说政府增加一元的公共购买支出,最多只能引起国民生产总值1.6~1.9元的增长,财政政策效果不明显。

(三)原因分析

1. 推行以增加政府购买支出为特征的政策调节,进行需求管理的理论来源是凯恩斯主义的有效需求不足理论。

凯恩斯定律成立时,不论社会需求量为多少,经济制度均能以不变价格提供相应的供给量。需求量的增加不会引起价格变动,只会引起供给增加。因此,政府可以利用信用形式形成对这部分社会闲置产品的需求,避免资源浪费。但经济资源是有限的,受当时的技术水平限制,社会能够提供的最终产品的数量是有限的。在市场自发供求力量作用下,市场长期将趋向平衡。如果政府长期奉行扩张性的财政政策,额外增加的政府购买支出部份将形成推动通货膨胀的力量之一。因此,连凯恩斯本人也承认积极财政政策成立的假设前提——凯恩斯定律只在短期内有效。具体分析见图1。当社会经济处于点 (y_0, p_0) 时,在短期内,通过增加财政支出使总需求曲线由AD移动到AD',产出由 y_0 增加到 y_1 ,财政政策有效。但长期,因货币工资的完全有弹性,长期总供给曲线为一条垂直于横轴的直线,与横轴的交点表示充分就业条件的潜在产量,经济资源得到充分利用,额外的政府购买支出将无法推动产量增加,只能引起价格上升。在图1(b)中表现为当总需求曲线由AD移动到AD'时, p_0 上升到 p_1 ,产出没有改变,财政政策无效。

在实行近5年积极财政政策之后,2002年末,国内生产总值达102000亿元,增长8%,增幅提高0.7个百分点。外贸进出口首次突破6000亿美元大关,达6207.9亿美元,比2001年增长21.8%,其中出口增长22.5%,全年贸易顺差303.5亿美元。2002年吸引合同外资金额827.7亿美元,增长19.1%。国民经济明显好转,价格逐步回升,供需缺口逐

渐缩小,继续推行积极财政政策的前提条件难以满足。

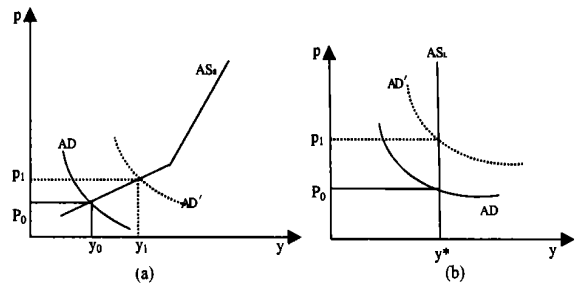


图1

2. 繁重的制度外负担和较高的储蓄倾向,阻碍了财政政策的传导机制,影响了财政政策的效果。

在我国的财政收入体系中,除了预算内、外收入,还有一部分不合法的制度外收入。这一部分收入主要是通过“乱收费、乱罚款、乱摊派”等不正当手段形成,以“小金库”等形式存在。这种收入不但干扰了正常的经济秩序,而且成了滋生腐败的温床。我国财政政策的一个特征就是以居民可支配收入作为中介变量,通过增加基建等刺激手段,增加居民收入,形成对商品和服务的有效需求,拉动经济增长。大量制度外收入的存在无疑降低了居民可支配收入占GNP的比重,阻塞了财政政策发挥作用的途径。

另外,改革导致大量国有企业倒闭,下岗、失业增加了未来收入的不确定性;再加上住房、医疗、养老等社会福利制度改革不到位,教育产业化影响使将来可能出现一个支付高峰期。人们出于安全和谨慎考虑,越来越多的居民进行预防性储蓄。在我国金融市场不发达,可以投资的金融工具稀少的现状下,更多居民把储蓄作为一种投资手段。据中国人民银行2002年第3季度调查,67.2%的储户选择“储蓄存款”作为家庭的最主要金融资产。储蓄的增加就意味着即期消费的减少,而消费倾向的降低将减小政府支出的乘数效应,这又从另一个方面影响积极财政政策的效果。

3. 当政府依靠发行国债筹措基础建设资金时,如果债务负担过重,李嘉图等价定理成立,财政政策无效。

我国由于体制原因,只有中央政府才能发行债券。这虽然有积极的一面,但另一方面也使得全社会的债务风险集中到中央政府身上。在实行积极财政政策的背景下,赤字规模及赤字率(赤字额/GDP)保持在较高水平,国债作为弥补赤字的唯一手段被频繁使用,其结果就是国债发行规模逐年递增,国债余额越来越大,中央政府的偿债率和债务依存度越来越高。2000年,这两者分别为22.45%、59.82%。

当国债负担超过一定限度时,政府将无法以正常盈余清偿债务,被迫运用借新债还旧债的方式,抑制债务危机的爆发。这样将使居民在增加储蓄的同时减少消费。其原因在于:首先,当居民充分估计到中央政府的债务负担最终将转嫁到居民身上,政府必会增加未来的税收,他们会减少当期消费,增加储蓄,以备支付将来的增加的税收负担。其次,政府运用借新债还旧债的方式,延续甚至扩大以前的债务规模时,债务本金其实无法支付。从全体居民的角度看,这其实是一种变相的税收,他们手中的国债不再被视为一种财富,仅仅是一种完成购买国债任务的凭证。其结果是居民可支配财富的减少。在消费的财富效应作用下,居民会进一步减

少当期的消费量,造成进一步的私人部门有效需求不足。这样,在债务负担过重时,李嘉图等价定理成立。即国债的发行相当于增加了等额的税收或引致的储蓄。财政支出增加的积极效应被这种税收增加的不利影响所扭曲和抵消,财政政策无法取得预期的明显效果,反而会带来伴随国债发行的高风险。

4. 当前影响财政政策发挥积极作用的因素在短期难以根除,它们的存在削弱了扩张型财政政策的作用。

首先,由于国债项目分布广,监督难度大,在国债资金使用过程中,极易引发道德风险。在立项前,表现为地方为上项目,弄虚作假,项目仓促上马,国债项目存在大量的“胡子工程”和“三边工程”。在国债项目建设中,表现为相关人员截留、挪用工程款,利用国债资金,追求自身享受,坐豪华轿车,住高级宾馆,甚至贪污、受贿、公款私用,形成“工程上马,领导下马”的奇怪现象。即使在国债项目建成以后,信息不对称带来的委托-代理问题也使国债项目无法发挥预期效益,国有资产有损失和被侵吞的可能。这种道德风险的存在,使国债资金使用低效益或无效益,进一步降低了推行积极财政政策的意义。

其次,国债项目选择方面存在困难。一方面在国有企业改革深化、构建以提供公共产品为目的的公共财政进程中,政府应尽量避免涉足利润率较高、但私人投资较为活跃的竞争性行业;另一方面,经过5年政策推行,上马了7000多个基础建设项目后,要找到既有较高收益率,足以偿付国债投资,又能推动国民经济各地区均衡发展的基建项目较为困难。继续推行积极财政政策面临着政策运用载体缺乏的窘境。

二、继续推行积极财政政策,风险巨大

1. 短期政府行为长期化,政府投资替代私人投资,计划替代市场配置资源,会影响经济效率,延缓经济增长速度。

实行扩张性财政政策,增加基础设施投资,其直接结果就是财政支出占GDP的比重,经济建设费占财政支出的比重直线上升。表4、表5分别显示了我国从1990年到2000年这两个比率的变化情况。可以看出,财政支出/GDP的比率明显上升,经济建设费/财政支出的比重虽略有下降,但仍处于非常高的水平。2000年,将近有40%的财政支出用于经济建设,而同期只有5.28%中央财政支出用于科学、教育、文化和卫生事业。

表4

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 预算内支出(亿元) | 3084 | 3387 | 3742 | 4642 | 5793 | 6824 | 7938 | 9234 | 10798 | 13188 | 15887 |
| 利息支出(亿元) | 50 | 70 | 130 | 70 | 150 | 320 | 400 | 570 | 750 | 749 | |
| 企业亏损数(亿元) | 579 | 510 | 445 | 411 | 366 | 328 | 337 | 368 | 333 | 290 | 279 |
| 预算外支出(亿元) | 2707 | 3092 | 3650 | 4314 | 5171 | 6233 | 7838 | 9268 | 10918 | 13139 | 15529 |
| 总支出(亿元) | 6420 | 7059 | 7967 | 9438 | 11019 | 13057 | 15776 | 18502 | 21716 | 26327 | 31416 |
| 总支出/GDP(%) | 35 | 33 | 30 | 19 | 17 | 17 | 18 | 17 | 19 | 21 | 22 |

注:2000年,预算内支出包括利息支出。

由于四舍五入的原因,表中前四项纵向相加可能不等于第五项(总支出),但不影响分析结果。

资料来源:国家统计局编:《中国统计年鉴》(2002),北京,中国统计出版社,2002。

收入用于经济建设,似乎是无可厚非。但Landan(1983)、Aschauer(1989)、Barro(1990/199)等人通过实证研究发现政府支出/GDP比率与经济增长率之间呈负相关关系。Pevarajan, Swaroop Hen-fu Zhou ((1996)通过对43个国家20年的统计分析表明,政府部门的生产性支出在总支出中的比例对经济增长有负作用。

表5

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 经济建设费(亿元) | 1368 | 1428 | 1613 | 1832 | 2392 | 2856 | 3243 | 3674 | 4185 | 4615 | 5748 |
| 经济建设费/预算内支出(%) | 44 | 42 | 43 | 40 | 41 | 42 | 41 | 40 | 39 | 38 | 36 |

资料来源:《中国财政年鉴》编辑委员会编:《中国财政年鉴2001》,北京,中国财政杂志社,2002。

政府支出占GDP的比重较高,政府控制的新增财富就越多,社会财富相应经济资源更多地集中在政府手中。特别是在中国,政府对以国有商业银行为主体的金融体系拥有较强的控制力,政府需要的资金优先被得到保证。在信贷资源有限的情况下,政府投资增加越多,私人投资越难以得到融资。这时就形成政府对私人投资的挤出效应。

政府除经济职能外,还需要在公共产品提供、外部效应内部化等市场失灵的领域发挥作用。这需要政府在安排财政支出时,综合考虑各种职能的要求,平衡在各个项目上的支出比例。当经济建设支出占政府支出的大部分时,政府将没有足够的经济资源履行其他社会职能,无法提供足够数量的公共产品,市场缺陷得不到弥补。市场失灵发生,社会效益受到损失。以社会保障为例,在我国,由于起步晚,受以前制度约束过多,社会保障体系无论是从广度、还是从深度都不发达,政府在社会保障方面投入的资金极为有限(见表6)。社会保障制度不完善,未来的不确定性加强,人们对未来持悲观态度或更加谨慎地消费,人们的边际消费倾向降低。政府经济建设支出挤占了履行其他社会职能的支出。

表6

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------|-------|-------|------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| 抚恤和社会救济费(亿元) | 0.51 | 0.69 | 0.65 | 0.98 | 0.8 | 1.29 | 1.09 | 6.34 | 2.22 | 2.21 |
| 社会保障支出(亿元) | | | | | | | | 14.15 | 18.27 | 42.62 |
| 二者之和/中央财政支出之比(%) | 0.047 | 0.059 | 0.05 | 0.056 | 0.04 | 0.06 | 0.043 | 0.656 | 0.493 | 0.812 |

资料来源:《中国财政年鉴》编辑委员会编:《中国财政年鉴》(2001),北京,中国财政杂志社,2002。

2. 较长的财政政策时滞,加上今后适度扩张的货币政策,很可能引发“滞胀”。

2002年3月份后,金融机构贷款增幅回升。10月末,全部金融机构各项贷款(含外资机构)余额为127100亿元,同比增长15.4%,是1999年5月份以来最高的。中央银行货币政策委员会第四季度例会上,将新增贷款预期目标由年初确定的“13000亿元以上”调整到“1.6~1.7万亿元”。在贷款规模扩张的拉动下,广义货币(M₂)增长速度在4月末达到14.4%,9月末超过16.5%。中央银行被迫两次变动货币供应量的增长目标,从13%修正到16~17%。稳健的货币政策开始扩张性操作。

1998年,国务院决定实施积极财政政策后,当年上马的国债

项目达 7007 个,项目总投资规模 12878 亿元。出于拉动投资的考虑,国债项目资金一般来源于三个部分:财政专项资金、银行配套贷款、地方自筹资金,其比例约为 1:1:9.4。地方出于发展本地区经济的考虑,在争取国债项目时,人为低估工程预算,形成“钓鱼工程”。项目上马后,又人为调高工程概算,对中央财政支出施加“倒逼”压力。这就影响了工程工期,延迟了国债项目发挥作用的周期。再加上大量“三边”(边施工、边设计、边筹资)工程的存在以及人为对项目建设资金的挪用,本来 2~3 年的建设周期,被极大拉长。这些没有完工的国债建设项目所留下的投资缺口,形成对今后信贷资金的强大压力。据估计,我国未完工的国债项目约需 3000 亿元的追加投资量(见表 7)。

表 7 在建国债项目剩余投资量估算表 (单位:亿元)

| | 财政专项 | 银行配套 | 项目计划总投资 | 当年完成额 | 累计余额 |
|------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|
| 1998 | 1 105.39 | 1 151.63 | 12 877.89 | 3 701.00 | 9 176.89 |
| 1999 | 800.00 | 800.00 | 9 120.00 | 5 251.21 | 13 045.68 |
| 2000 | 1 000.00 | 1 000.00 | 11 400.00 | 7 302.91 | 18 142.71 |
| | 500.00 | 500.00 | 1 000.00 | | |
| 2001 | 1 800.00 | 1 800.00 | 20 520.00 | 11 096.20 | 27 566.51 |
| 2002 | 1 500.00 | 1 500.00 | 17 100.00 | 12 819.29 | 31 847.22 |

注:1. 财政专项仅指中央发行的长期建设国债和超预算收入。

2. 除 1998 年有具体数字外,其余年份按 1998 年数值(财政专项:银行配套=1:1)推算。

3. 项目计划总投资=(银行专项+银行配套)×5.7(1998 年数值)。

4. 当年完成额=(上年累计余额+当年项目计划总投资)×28.7%(1998 年数)。

5. 数字说明:

1999 年共发行长期建设国债 1100 亿,其中 300 亿转贷地方。

2000 年共发行长期建设国债 1500 亿,其中 500 亿用于中西部开发,不要求地方配套。

2001 年共发行长期建设国债 1500 亿元,2001 年起预算收入 753 亿中 300 亿元用于投资基础建设。

2002 年数字为预算数。

实行扩张性的货币政策时,受行政影响较多的国有商业银行将会首先满足有国家信用保证的国债建设项目的投资需求,社会货币供给量陡增。一方面是大量的货币资金在市场上追逐数量有限的基础建设材料,社会固定资产投资价格上涨;另一方面对商业银行放松贷款利率管制,过度的信贷需求将使贷款利率上升,企业融资成本上升,运营成本增高。在这两种因素作用的共同推动下,生产成本进而产成品出厂价格飞涨,社会一般价格水平上涨。由于受居民可支配收入不高,边际消费倾向低的影响,消费需求不旺,工厂产品无法销售出去,企业资金周转不灵,生产停滞,形成严重的“滞胀”问题。

3. 国债规模巨大,中央财政偿债能力低,将引起未来的债务偿付危机。

积极财政政策最直接后果就是政府支出超过政府收入,形成财政赤字。1994 年的《预算法》明确规定政府赤字只能通过发行国债弥补。庞大的赤字意味着每年庞大的发债规模和不断增大的国债余额。国债工具的运用存在着潜在的风险。

首先,中央财政债务偿债率、债务依存度高(见表 8)。由于中国仅允许中央政府发债,还本付息任务由中央独自负担。较低的“两个比重”使得中央政府的偿债能力不强。2000 年需要用 22.45% 的中央财政收入来偿还债务本息,而 1998 年这一比率高达 47.37%。同期 59.82% 的中央财政支出来自债务收入。一方面是中央财政收入太低,债务还本付息须依靠发行国债;另一方面,中央财政支出非常依靠债务收入,赤字弥补同样须发行国债。发新债还旧债成了延续中央财政正常运转的唯一手段。

其次,现行的利率较低,存在反弹可能。一年期的储蓄存款为 1.98%,已经远远低于世界主要的短期利率水平。利率市场化是今后金融体制改革的主要内容之一,当市场利率上升时,发行国债的利率成本将剧增。由于以前发行的国债主要对个人投资者,国债种类主要是中期的凭证式债券,尤其以 3 年和 5 年期的国债为多。这种过分集中的期限结构,在借新还旧的债务偿还方式下,极有可能在某一年出现债务偿还高峰。如 1998 年,当年的还本付息额为 2245.29 亿元,占当年中央财政收入的 47%。

表 8

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 赤字率 (%) | -1.1 | -1.0 | -0.9 | -1.2 | -1.0 | -0.8 | -0.8 | -1.2 | -2.3 | -2.6 |
| 国债发行规模(亿元) | 199 | 396 | 315 | 1 029 | 1 511 | 1 848 | 2 412 | 3 229 | 3 702 | 4 154 |
| 内债余额(亿元) | 1 060 | 1 283 | 1 541 | 2 287 | 3 300 | 4 361 | 5 509 | 7 766 | 10 542 | 13 010 |
| 偿债率 (%) | 21.01 | 38.21 | 31.74 | 16.85 | 26.63 | 36.30 | 44.38 | 47.37 | 32.10 | 22.45 |
| 债务依存度 (%) | 20.37 | 24.59 | 31.87 | 42.10 | 41.54 | 38.59 | 35.28 | 43.24 | 51.50 | 59.82 |

注: 偿债率=还本付息额/中央财政收入=还本付息额/(中央预算内财政收入+中央政府对企业的亏损补贴)

债务依存度=国债净收入/中央财政支出=(国债发行额-还本付息支出+利息支出)/(中央财政预算内财政支出+利息支出+中央对企业的亏损补贴)

资料来源:国家统计局编:《中国统计年鉴》(2002),北京,中国统计出版社,2002。

《中国财政年鉴》编辑委员会编:《中国财政年鉴》(2001),北京,中国财政杂志社,2002。

再次,在借新债还旧债的债务延续方式下,防止国债余额“滚雪球式”恶性膨胀的关键是包括利息支出的经常性支出可以由经常性收入来偿付。如果政府连续实行积极财政政策,赤字率维持在一个较高的水平,国债规模扩大,国债余额增加,每年的利息支出增多,导致赤字规模将再次扩大。中央政府将陷入“赤字-发债-赤字”的恶性循环中,国债余额迅速增加,进而引起支付困难,导致债务危机发生。

三、通过相应政策替代,积极财政政策可以适时淡出

运用积极财政政策的现实依据是从 1998 年开始的有效需求不足。这种需求不足全面体现为拉动中国经济增长的“三驾马车”——消费、投资、出口增长缓慢。在国际经济复苏和将来经济温和回升预期的背景下,2002 年外贸出口额增长 22.3%,实现贸易顺差 303 亿美元,出口形势明显好转。但私人消费和民间投资虽略有好转,但未出现根本性转机。市场机制不能充分发挥作用是导致这种奇怪现象的根源。通过疏通市场机制发挥作用的渠道以及政府在市场失灵的领域发挥提供公共产品的社会职能完全可以不用长期依靠硬性增加财政支出这根“救命稻草”。

1. 导致私人消费不足的原因之一是居民的可支配收入不高。我国的收入分配体系一直“重积累、轻消费”,居民新创造财富首先集中在国家或国家控制的企业手中,然后通过工资形式分配到居民手中。居民可以自由支配的收入一直很少。这不仅体现在居民可支配收入占 GDP 的比重一直偏低,也表现在居民收入的增长速度一直比 GDP 的增长速度慢(见表 9)。

表 9

(单位:%)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 可支配收入/GDP | 55.7 | 52.3 | 49.5 | 47.4 | 47.9 | 49.0 | 50.7 | 51.0 | 51.8 | 55.6 | 52.6 | 54.0 |
| GDP增长率 | 6.4 | 12.7 | 11.6 | 13.4 | 8.8 | 6.8 | 7.2 | 6.7 | 6.1 | 6.7 | 8.6 | 6.5 |
| 城镇居民人均收入增长速度 | - | 8.9 | 12.0 | 10.9 | 9.3 | 4.6 | 4.3 | 3.7 | 6.0 | 9.4 | 6.9 | 8.5 |
| 农村居民人均收入增长速度 | - | 0.2 | 4.0 | 2.5 | 6.8 | 10.3 | 12.7 | 5.6 | 4.3 | 3.7 | 1.5 | 4.3 |

注: 计算以上增长速度时考虑了物价因素。

“-”表示此项数字缺乏。

资料来源:国家统计局编:《中国统计年鉴》(2002),北京,中国统计出版社,2002。

提高居民的可支配收入成了治理私人消费不足的途径之一。这些政策包括:(1)改变现有的分配体系,增加个人可支配收入占国内生产总值的比重。(2)推行“费税改革”,减轻农民负担,增加农民的纯收入。(3)规范政府行为,通过立法,杜绝不合法的制度外收费现象存在。

边际消费倾向较低也是导致私人消费不足的另一因素。体制变动风险、社会保障体系不完善,各种社会保险覆盖面不全、保障力度不够,都使居民更加谨慎地消费,增加储蓄以备应付将来可能出现的大额支出。同时,收入分配极不均匀,城乡之间,东中西部之间,城镇内部,农村内部收入差距正在扩大。2000年,城镇居民人均可支配收入是农村居民人均纯收入的2.8倍,差距倍数比1999年扩大15个百分点。城乡居民内部收入差距同时扩大。1999年,城乡居民的基尼系数分别为0.31、0.3361,比1978年分别上升15个百分点和12.37个百分点。不同地区居民购买力差距急剧扩大:2000年东中西部城镇居民人均年收入分别为7682元、5665元和5487元。从农村方面看,三个地区农村居民的收入差距从1978年的1.27、1.05、1.1扩大到1997年的1.95、1.31、1.1。一般说来,富裕者的边际消费倾向比相对贫困者低,收入差距的加大更降低了居民的整体购买倾向。

提高居民的消费倾向的途径很多,主要有以下两条:一方面建立和完善社会保障体系,扩大社会保障的广度和深度。如果国家对居民的生老病死等大额支出给予保障,居民将降低未来的支出预期,在跨时期预算约束的最优决策中,居民将增加即期消费。另一方面在保证效率的前提下,加强个人所得税征管。由于现代支付制度尚未建立,居民纳税意识不强,征管环节存在漏洞,监管不力,偷漏所得税现象时有发生。所得税征收的加强,既可以增加财政收入,又可以确保社会公平。通过对低收入者的补贴,导致社会消费量的增加。

2. 金融抑制是抑制民间投资的根本原因。为保证金融市场的稳定,我国一直实行利率管制。当贷款利率存在管制时,如果与管制利率对应的风险高于借款企业的实际风险时,企业将减少贷款需求;而贷款利率不足以补偿贷款风险时,银行也会减少贷款供给。信贷市场出现不常见的超额贷款需求和超额贷款供给同时存在的奇怪现象(欧阳俊、秦宛顺,2002)。另一方面,随着银行不良资产风险被充分发现,商业银行通过严格的“批准负责制”,即谁批准,谁负责收回。在这种风险与收益不对称的约束机制下,商业银行慎贷、惜贷、惧贷。企业无法获得运行和发展所需资金。私人企业在

无法得到国家信用保证的条件下,处境更是恶劣,只好求助于“地下钱庄”等非法金融机构。银行无法正常发挥信贷中介的作用。

解决金融抑制问题,必须实行金融深化改革。放松利率、汇率管制;国有商业银行真正建立以利润为导向的商业银行运行模式;降低金融市场准入资格,金融市场主体多样化,增加金融中介机构之间的竞争,使金融中介机构真正发挥资金融通、调剂余缺的功能,使资金从富余地区流向稀缺地区,真正在全社会范围内优化配置资源。

同时,政府对国有企业和民营企业应一视同仁,实行国民待遇。在市场准入、外部融资、土地使用等制度因素方面放松对民营企业的限制,营造良好的环境,真正挖掘出民间投资的潜力。民间投资完全可以和国有投资增长一样迅速,一样有力。

3. 在实行金融深化的同时,应适度紧缩财政支出,应力图在一定周期内维持平衡,以防范债务危机。金融深化的内容之一就是政府不再依靠行政命令干扰商业银行的运营,而是以经济方式,通过与私人部门竞争、发行国债获取资金。在利率市场化的背景下,利率上升的趋势会增大政府的融资成本。如果无法以经常性税收收入弥补国债利息支出,国债余额增长将进入加速增长模式。如果处理不当,最终将引发债务危机,引起金融动荡。八九十年代拉丁美洲的金融自由化改革,就是由于财政政策转型不到位,引发灾难性金融危机。“前车覆,后车诫”,我国的金融、财政改革应以此为鉴。

参考文献:

1. Maxwell, J. Fry, 1997. *Emancipating the Banking System and Developing Markets for Government Debt*. Routledge.
2. 国家统计局编:《中国统计年鉴》(2002),北京,中国统计出版社,2002。
3. 《中国财政年鉴》编辑委员会编:《中国财政年鉴》(2000)、《中国财政年鉴》(2001),北京,中国财政杂志社,2001,2002。
4. 高鸿业主编:《西方经济学》(宏观部分),北京,中国经济出版社,1998。
5. 邹恒甫:《财政、经济增长和动态经济分析》,北京,北京大学出版社,2000。
6. 杨大楷等:《国债风险管理》,上海,上海财经大学出版社,2001。
7. 李圣君:《财政货币政策与现代化市场》,大连,东北财经大学出版社,2002。
8. 全国人大常委会办公厅:《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议公报》,2002年第2号。
9. 国家统计局编:《中国经济景气月报》,北京,中国统计出版社,2003(1)。
10. 国家信息中心:《2003金融运行十大趋势》,载《经济预测分析》,2002(68)。
11. 卢万青、沈倍喜:《格兰杰因果检验在我国经济周期研究中的应用》,载《统计研究》,2002(2)。
12. 国家统计局课题组:《提高城乡居民购买力水平是扩大内需的关键》,载《统计研究》,2002(2)。
13. 余根钱:《影响2002年我国经济增长前景的基本因素分析》,载《统计研究》,2002(9)。
14. 欧阳俊、秦宛顺:《利率管制对商业贷款市场均衡的影响分析》,载《统计研究》,2002(10)。
15. 国家计委宏观经济研究院宏观经济形势分析课题组:《积极财政政策效应分析及调整方式研究》,载《财政与税收》,2002(2)。

(作者单位:厦门大学经济学院财政系 厦门 361005
(责任编辑:Q)