

积极的财政政策与经济增长平台

陆伟刚

一、积极财政政策含义: 基本界定

1. 积极财政政策含义的界定

积极的财政政策一词, 可谓是中国经济界对宏观调控政策领域作出的一项重大贡献, 在已有的经济学译介中我们至今未曾找到与之对应的另一个辞条: 消极的(被动的)财政政策。要说溯源, 我们还可找寻到这一创新的基本路径: 功能财政与平衡财政预算。但功能财政预算, 在凯恩斯主义经济学那里被运用于国内经济生活中三部门分析, 其意图在于当国内经济部门中的消费者与厂商(凯恩斯以前经济学研究的行为主体)的消费需求与投资需求不足时, 如何借助于政府部门的赤字预算来刺激总需求的上升, 以消除通货紧缩缺口。这一政府介入经济活动的主张, 并未在其本土英国获得满意的结果, 而在政府介入经济活动以政府采购为形式的美国收到了较为满意的结果。我们不难发现这么一个基本事实: 在凯恩斯经济学受推崇的美国政府, 只对结果进行必要的干预, 而对过程只借助于立法规制的形式。这给我们传递了一个基本的信号: 标准的凯恩斯主义(借助于乘数链条拉动需求)经济学并未能为我们拿出一套切实有效的理论政策来干预经济生活提供强有力的经验事实, 这或许成为新凯恩斯主义经济学(包括琼·罗宾逊、鲍莫尔等)及凯恩斯主义经济学与货币主义经济学长期争论的原因。但凯恩斯主义经济学的影响却始终存在着: 市场失灵。近年来, 关于商品生产外部性与信息偏差的文献更拓宽了凯恩斯主义经济学存在的空间, 与这种理论拓展相一致, 凯恩斯主义经济政策的形式也在不断地以新的面孔出现在政府经济活动的桌面上。亚洲金融危机以来的中国, 在治理通货紧缩时, 所实行的积极财政政策可谓最富有代表性的一种。

但无论是搞经济理论工作的人还是实际工作者, 对这一提法至今还有不同的认识。如不是笔者孤陋寡闻, 现有的理论文献对积极财政政策一词还未能从理论上给予澄清。在实际工作中, 由于结构转换又游离于总量政策, 积极财政政策的功能定位也仅在拉动国内总需求上。拉动总需求, 在政府采购制度还未正式确立起来之前, 能供动用的手段便是政府加大投资力度, 试以增量投入的方式来改变存量中结构不合理格局。循此逻辑, 积极的财政政策也就简化为: 再次强化投融资主体中的政府作用。我相信, 这不应是积极财政政策的初衷。

积极财政政策含义的界定, 离不开这一政策实施的内外经济环境。

(1) 预算盈余。这一环境是实施积极财政政策第一基本的环境。理由是: 如果中央政府和各级地方政府的年度财政支出大于年度财政收入, 那么, 政府支出的增加只能加剧税赋的加重或预算赤字的增加。如支出的来源为税收, 按总税收=总支出基本等式, 支出扩张乘数被税收削减乘数所抵消, 总支出不会发生变化; 如果支出的来源为举债, 且持债主体的货币来源为储蓄, 则当期投资会增加, 后期的收入可成为还债的源泉; 如持债主体的货币来源手持现金余额, 则举债的增加会削减当期的购买力, 且在边际消费倾向不变条件下, 储蓄必然减少, 若此时储蓄=投资, 则存款完全被挤占。自 1996 年实现经济紧缩以来, 政府的财政收入较以往有了很大程度的提高, 财政收入占国内生产总值(GDP)的比重由 1996 年的 10.18%, 提高到 1997 年的 11.01%, 1999 年的 12.63%; 税收收入对 GDP 的弹性也由 1996 年的 0.90 上升到 1997 年的 1.89; 加上近两年来海关缉私及惩治腐败的罚没收入, 各项税收的收入得到了较大的提升。而财政投资支出占 GDP 比重却不断下降, 由 1990 年的 4.8% 下降到 1994 年的 2.3%, 1997 年的 2.1%, 世界其他发展中国家该项指标为 4%。中国的政府购买支出主要体现在消费支出上, 在生产性支出下降的同时, 消费性支出不断上升: 行政支出占财政总支出的比重, 由 1986 年的 10% 上升到 1995 年的 14.6%, 1997 年的 14.9%; 政府转移支付占总支出的比重为 21% (1995 年), 接近于发展中国家 22.5% 的水平。在转移性支出中债务支出又占 49%, 与社会保障支出部分平分秋色。如从政府收入取之于民用之于民的角度来看, 到 1998 年, 我国财政支出的增幅小于财政收入的增幅, 这是推行积极财政政策与以往财政政策救火式调整的重要背景差异。可以说, 1998 年以来的财政政策较之以往自然压力要小得多, 选择性余地大, 从而也从容得多。在以往, 我们的财政政策一直是在“紧”的背景下实行的, 大量的支出用于填补窟窿, 常是有去无回。财政只满足于吃饭二字, 建设二字却爱莫能助。虽然政府预算赤字未能消除, 但赤字的跨期调整能力得到增强, 2000 年已发国债 1500 亿元。

(2) 拉动总需求。自 1998 年以来, 投资需求、出口增长均出现了不同程度的下滑。从国内投资需求与消费需求这两大需求来看, 由于过剩经济的存在, 厂商面临库存积压风险, 自然削减存货。按哈罗德模型, 就是 $G < G_w$, 实际资本的产出比率小于意愿的资本产出比率。其经济涵义是, 厂商发现, 由于市场疲软产品滞销, 固定资产开工不足, 仓库里的存货超出了正常周转所必须的存货, 于是, 削减订货。投资需求的下

降,通过乘数效应导致生产的多倍缩减。生产的下降经加速效应,引致投资的多倍下降;在这一过剩经济中,储蓄又往往超过了投资,即意愿储蓄<实际储蓄。这样当分母在增大时,分子却在缩小,导致G的降低。问题还不到此为止,过剩的经济,消费价格指数的下降,紧跟着存贷款利率的下调,这一切都降低了消费者与生产者的通货膨胀预期。人们认为,价格还会继续下降,明天买比今天买或明天销售比今天销售来得更加合算,所谓买涨不买跌。支出领域从简单的交易需求而更多地转向到预防需求(Precautionary Demand),更推迟了人们的即期支出。尽管利率不断下调,消费信贷品种层出不穷,但居民对此似乎并不怎么热心。看来,市场还真有其内在的规则支配着。外贸需求同样也不乐观,中国的出口增长似乎在经历了1994与1995高速增长后,陷入了徘徊局面,受东南亚金融危机,周边国家币值下调的影响,曾一度出现进口>出口的现象,表现在外汇储备增幅趋缓。加入世界贸易组织(WTO),更使出口的竞争力受到强有力的挑战,对于大多数行业来说,挑战是严峻的。国内、国外的这种背景迫使政府从后台走到台前,这与前几年,政府介入经济活动所面临的国内需求旺盛,经济过热(投资与消费双膨胀),外汇供给过多的运行格局截然不同。这是积极财政政策推出的第二个背景。

(3) 结构转换。这虽然在以往实施财政政策也曾面临,也曾采取过诸如关、停、并、转等形式,来实施存量结构调整。但在以往,结构问题由于经济过热而掩盖着,但经历了20多年的改革,分配格局变化引起了人们收入水平的变化,需求的结构也呈出现多元化与高级化趋势。面对需求结构的上移,供给结构却因总体改革的不到位而并未作出与之相应的上移,产业结构的高级化进展滞后于需求结构的高级化发展,虽然从一般的角度去分析,需求总是领先于供给,甚至有人把它称为是市场经济的题中之意:以需定产。但我觉得这种说法缺乏一定的说服力,要说信息偏差,厂商的信息区位自然优于消费者的信息区位。如果新经济中本身就包含了信息方面的竞争,那么,一个自然的逻辑推论是:厂商应跑在消费者前面。从经济史来看,需求总是由潜在转化为现实的,潜在市场的开发得首先靠供给者。因而,增加有效供给应是结构调整的关键。从供给的物品类型看,出现过剩的大多是一些消费品工业,而中间投资品的供给并未过剩,甚至,机器设备的投资品需求也未过剩,这可以借助于零配件加工业和模具制造业的发展观察中得到佐证。公共物品的供给缺乏就更是如此:道路、交通、能源开发、环境整治这些领域是在紧运行状态中只能想而不能做的事,面多了加水,水多了加面,结构状态依旧,这是以往财政政策的真实写照,过剩经济,总体物价水平的低落,正好为这些方面供给的增长带来了机遇。而这些理应由政府来承担,以消除这些物品供给的外部性。这是推出积极的财政政策第三个背景。

(4) 通货紧缩。人们往往把物价水平的上涨归咎为通货膨胀,而把物价水平的下跌则称为通货紧缩。以物价水平的高低作为衡量通货是否适度有失偏颇,这是典型的现金流量方程式。这一方程式在金融资产品种只以现金方式存在时,是合理的,但在金融资产或金融工具存量大为拓展的今天,以这一方程式来看待货币对物价水平的传导机制就显得太抽象了。通货膨胀是一种货币现象。表现为货币供应量过多。

但货币供应量过多或过少并不必然导致物价水平的涨落,现代货币层次的拓展,使货币量供应对物价水平的传导机制变得更难细辨。也正是同样的理由,西方主要国家放弃了以货币供应量作为中介指标的传统做法。在笔者看来,通货紧缩应从货币的流通量本身中去观察,如货币流通量下降,那就意味着通货紧缩。1993年对房地产市场的整顿,1997年对二级拆借网(融资中心)的整治和1995年以来的国有专业银行商业化改革步伐的加快及整个经济景气指数的下滑,导致了货币流通量的下降,大量的货币积存在银行信用上,货币供给的存量不能转化为货币的流量,使货币的流通速度大大降低,而货币流通量行为方程式中的分子价格水平也在向下调整,流通中货币量下降。从这里,我们可以观察到:货币流量的下降是由金融、经济衰退所引致的。实体经济的上升乏力,只是这场货币紧缩的一个因素。因此,通货紧缩不等于经济衰退,积极的财政政策所关注的应是经济衰退,而以往的财政扩张政策则往往表现为财政向银行透支,结果导致了社会总需求的急剧攀升,投资的双刃作用,尤其是投资去向雷同性,更使经济波动程度加剧。正是由于这种差异性,积极的财政政策在实施中更多地注重产业链条的传递、拉动效应,即从“上游”处着手,来带动基本投资品、中间投资品需求的上升。从国外的经验来看,走出经济低谷,也常是从固定资本的大规模更新来带动整体产业结构的上移,形成新的经济、货币通道。

2. 积极财政政策的特点

(1) 财政收入来源与支出结构的改变。以往的财政收入的来源,主要来自于公益部门的收入和税费。而积极财政政策的收入来源于债务型收入。近5年来,国有经济的总体税负水平(含费)已经不可能增加,而国有企业又是税收征管的主要对象,因而以税源的增加来增加财政收入已经不可能,且税收增加,也体现不出“积极”在哪里。自1998年以来,政府的债务收入成为财政收入的中坚,已占了75%。这种收入来源上的差异,使得“积极”性有所表现:不是去挤占,而是去“创造”出收入。在支出结构上,一改以往的转移性支出比重远高于消耗性支出的态势,以投资作为国债运行的主渠道,这样,就创造出了需求。

(2) 财政与金融部门的协调。以往两大部门要么你的就是我的,要么各干各的,两大政策工具难以配合协调。而积极的财政政策需要借助于银行渠道去发行国债,银行又可以把国债以市场化方式发行,这样,财政债券发出去了,国有银行的资金也发出去了。

综上,积极财政政策的含义,根据背景与特点,可给出一般性定义如下:以刺激经济持续增长为目的,以国债发行手段,以财政信贷协调为基础的财政投资性支出政策。

二、积极财政政策效果:基本的估价

1. 抑制了总量下滑的趋势

一般而言,财政政策调节结构,货币政策调节总量,但并不是绝对的。结构与总量往往是交叠在一起的。

财政政策近两年来的运用,大多是由举债的渠道进行的。举借国债,首先影响到家庭和企业部门,其表现方式是民间投资和民间消费的变化。假定:政府财政支出的规模既定,不受财政收入形式变化的影响;政府可供选择的财政收入形

式只有两种,即税收与国债。这样,政府预算的平衡条件为:
$$\bar{G} = T + B$$

式中, $\bar{G}$ 表示财政支出既定不变, T 表示税收, B 表示国债。

在既定的财政支出规模下,政府的两种收入形式替代,可表示为:

$$\Delta B = | - \Delta T |$$

从美国的经济来看,增税面临的约束要比举债强得多,举债有个幻觉:政府债务在增加,个人财富只是由原来的可支配的现金收入(或其他金融资产)增加了债权而已。尽管连续举债的实际结果也是羊毛出在羊身上,但这里毕竟存在着代际交叠现象,而且,税收减少的直接结果,都可以导致经济主体当期可支配收入的增加,从而形成一个导致经济总量扩张的机制链,其传递过程如下: $\Delta B \rightarrow (-\Delta T) \rightarrow Y_d$ 。进一步假定,边际消费倾向从而边际储蓄倾向不变的情况下,会导致民间消费的增加。对政府而言,举债则突破了原有的预算边界,财政支出的规模得以膨胀,当然,财政支出对社会总需求的影响因支出形式的不同,不能一概而论。财政支出可以分成两大块:一块是消耗性支出,包括政府采购和投资性支出,另一块则是转移性支出。单就词面上而言,后一种支出只是改变了支出主体,是一种再分配渠道,政府部门所扮演的角色是中介人,就是说,转移性支出并不构成社会总需求的一个部分。而消耗性支出,政府或以购买者的身份或以投资者的身份出现在市场上,反映了政府对社会资源的需求,消耗性支出构成社会总需求的一个组成部分。当政府国债主要用于建设性国债时或用于老企业、老工业基地和经济落后地区的投资拨款时,举债对经济总量的扩张效应是明显的。财政政策中投资性支出的增长,如果其投资的源泉来自营收入就更直接表现为总量的增长,这是积极财政政策效果的第一层含义,包括以下总量指标:

(1) 存货指标。存货投资经过3年的连续下降,已从1996年的3500多亿元下降到1999年的1770亿元。存货削减已到了谷底。从2000年第二季度开始,一些主要的原材料价格,如钢材、石油等开始回升,显示出企业增加存货投资的种种迹象,从宏观经济调整(向上或向下)一般次序看,先是库存调整,而后是价格调整,再后是生产调整,最终是消费调整。库存调整已经开始。在一些经济发达地区,经济调整已开始转向生产调整阶段。

(2) 经济增长率指标。2000年初预测的经济增长率在7.5%左右,高于1999年的7.1%。从实际运行的结果来看,上半年的增长率为8.2%,第一季度为8.1%。一些经济发达地区的增长率还出现了较为强劲的趋势:广东全省的增长率为10.7%,其中深圳为14.2%,上海为10.3%,浙江为10.7%,连一向落后于全国平均水平的陕西省,2000年上半年的经济增长率也达10%左右。当然和以往年份一样,这里会有“水份”,且发达地区的增长率并未达到历史的高位,带有较强的恢复性质。

在出口增长方面,2000年上半年比上年同期增长近40%,新增出口的70%以上集中在美、日、欧三大主要市场,特别是美国市场占近30%,出口需求猛增,强劲拉动了工业生产,上半年工业出口产值增长了27.2%,拉动同期工业增长近4个百分点。

(3) 价格指标。在我国消费物价指数中,食品的权重占近一半,这与需求结构位移的情况不相吻合,就是说,在我国现行的消费品价格指数计算体系中,很难准确地反映出真实的消费品价格指数的变动,如果把食品与能源在消费价格指数中予以排除,就是核心消费物价指数(Core Consume Price Index),如人们的医疗、住房租金等,核心消费物价指数呈上升趋势。2000年1-5月,居民消费价格总指数同比增长率分别为-0.2%,0.7%,0.2%,0.3%,0.1%,虽然大多数月份仍为负,其中2月份为消费旺季,5月份为国际劳动节长假,但比照1999年-1.4%的水平,已经有了回暖。

(4) 消费品零售额指标。2000年1-6月份,消费品零售额同比增长10.1%,比上年同期增长高出3.7个百分点,其中,5月份比4月份环比增长2.2个百分点。但到了6月份,环比指标已开始下降。这也是人们所称的假日经济效应——把钱积到度假时消费,平时节省一点,假日经济对总量增长效应极为有限,消费只是作了跨期调整。

(5) 全社会投资总额指标。2000年上半年全社会投资同比增长11%,其中,国有单位投资7538亿元,增长12.1%,城乡集体和个人投资增长7.9%。

(6) M_1 、 M_2 指标。2000年上半年, M_1 增幅为23.7%,1998年全年为11.9%,1999年为17.7%。 M_1 中,企业活期存款增加,影响 M_1 增幅4个百分点。 M_2 增幅为13.7%,比年初低1.1个百分点。 M_2 中,储蓄存款因推行存款实名制和征收利息所得税而下降。

2. 强化了基础产业,缓解了瓶颈约束

近两年来,积极的财政政策更注重“建设”,在所增发的6000多亿国债中,大部分被用于建设性支出,其中包括1998年用于弥补银行资本金的2700亿特别国债和三峡工程建设债券以及2000年上半年的1500亿建设债券。2700亿特别国债的发行,使国有商业银行的资本充足率达到了国际清算银行规定的8%的要求。为解决困扰银行的资本金不足作出了相当大的努力。近两年,国债市场的活跃,大大增强了银行资产的流动性,公开市场业务在1998年共做了36次,投放基础货币701亿元;1999年做了52笔,投放基础货币1920亿元。公开市场业务在近两年成为货币政策的主要工具。这种转变主要得力于债券市场在银行间的发展。1997年底,银行间债券市场余额为3819亿元,到2000年5月底已达到13611亿元,增长2.6倍。金融机构债券余额占其总资产的比重,1997年为4%,2000年已上升到11%;当年金融机构债券增加额相当于其贷款增加额的比重,1999年达到41%;银行间债券市场债券回购交易量,1998年增长2.3倍,1999年增长2.9倍。

铁路、公路、能源、交通电力供应,天然气东进,老工业基地的技改等方面,近两年也得到了迅速发展,2000年上半年,重工业一改以往连年下跌局面,增长高达12.2%,比轻工业高出2.3个百分点,重工业提供的产值在新增工业增加值中的比重高达63.7%,就在实施积极财政政策的头两年,这一比重还不到50%,这是1986年首次紧缩以来少有的变化,应该说是一个可喜的变化:第一,一个国家的产业结构应与一国经济发展水平相适应。在两年前我们过多地强调起飞说,过高估计了需求结构的位移,第三产业的发展有过多、过滥之虞,在多数劳动力还就业于传统产业部门里时,第三产业

的发展就失去现实的基础。重工业是工业中的重中之重,它的高低决定了一个国家工业的工艺装备水平,进而影响一国产品的技术含量与产品档次。制约我国工业发展就在于我国的工艺落后,流程落后,模具落后,日本经济的发展在于有极高的模具制作水平,而这与日本的数控机床有着密切的关联。第二,一个国家需求的持续拉动是可持续增长的关键,而消费需求不具有持久的张力,只有投资需求尤其是基础投资品需求才能借助产业机制链有效地传递与扩散。第三,体现出了财政支出政策中效率、公平、稳定三原则的统一。国有企业的产业区位大多分布在重基础和重加工行业中,国债投入于国有企业,在很大程度上带有补偿性。因为,我国的国有企业确实为中国经济的发展作出了很大贡献(陆伟刚,2000)。第四,重工业增长快于轻工业,同时表明,国有企业的战略性结构重组迈出了可贵的一步。关于国有企业的退出与进入问题,近年来的讨论渐趋向于一致,国有企业应承担起消除外部性的责任。重工业在价格正向调整下显然具有外部性,这种外部性,是非国有企业不愿涉足的领域,外部性的存在,意味着免费乘车,这一物品的需求就会猛增,拥挤现象就会出现。解决公共物品的供给不足问题有多种途径,如投票、配给、特许、收费等,但其发展,更多依赖的是公共物品的投入,发行重点建设债券和特别国债,一方面,解决了国有企业的燃眉之急,另一方面,又对国有企业的布局作了重大调整。

3. 托的作用大于拉的作用

(1) 经济增长中出现了一些令人兴奋的“亮”点,但亮度不足。2000年上半年,发展速度较快的行业有:石油、有色金属、电力和纺织四大行业,但多数行业情况仍未改善,上市公司的中报业绩不尽人意。积极的财政政策也刺激了人们的消费,2000年初到6月末,银行新增的消费信贷达820亿元。2000年以来居民用于住房方面的开支,比上年猛增70%以上,这种消费需求增加大多用于积压住房的化解,对同期消费品生产的拉动作用有限,这是为何社会商品零售依然看不到繁荣的主要原因。

(2) 经济步入平台、增长后劲不足。对经济增长目前的估计存在着两种极为不同的看法,一种观点认为,中国经济目前已处在“V”字型状态。以张曙光、易纲教授为代表。另一种观点则认为,中国经济处在“N”型状态,近期仍不容乐观,中长期看好,以王建和任若思为代表。判断中国经济目前所处的状态,应从这两年多来经济增长的源泉上去说明。这两年多来的经济增长主要是国债投资建设的拉动。但国债投资刺激经济存在着两大局限性:一是国债投资的时滞效应。当这种效应逐步消失时,投资和经济增长速度将出现下滑趋势。1999年第一季度经济增长就达8.3%,到了上半年降为7.6%,全年则进一步降为7.1%,很明显地带有增长速度递减倾向。今后的经济能否增长的关键似乎也依赖于国债投资能否进一步增加。二是国债规模边界。国债的规模不能无限制地扩张下去。目前未清偿国内债务余额占GDP的比重已超过18%(含不计入国债发行的补充银行资本金2700亿特别国债),处在国际公认合理区间10~25%的中间水平。在债务发行制度安排框架内,地方政府没有债务的发行权,国债都是由中央财政发行的,而中央财政目前对债务的依赖率(债务收入占财政总收入的比重)已达75%以上,继续扩大国债发行的规模受还本付息的严重制约。当然,中央政府可以

继续发债,但如此一来,债务的累积余额就越滚越大,最终将难以为继。在国债的具体运作上常缺乏地方的配套资金,使得一些重点工程拖而不决,甚至一些地区还出现了挪用国债现象。随着国债支出规模增大,国债运作的监督成本也会不断增大,如不加以有效控制,若干年后,我们找不到与所欠债务相等的价值物,国债的信用就会受到威胁,国债增发就会愈显困难。

三、经济增长平台成因分析

1. 乘数机制不健全

宏观经济的三部门模型可以表述为 $Y = a + bY + I + G$ (不考虑税收)。式中, a 为自主消费, bY 为引致消费, b 为边际消费倾向, I 为私人部门的投资, G 为政府支出。上式可以变换为: $Y = \frac{1}{1-b} (a + I + G)$, 这一式子表述了乘数效应的共同原则: 括号中的任一项目增加任一数量, 其余各项不变, 由此引致的国民收入增量 ΔY 总是等于该项增量乘以乘数 $1/(1-b)$ 。乘数对于 Y 的影响受制于: 边际消费倾向 b , 私人投资 I 与政府支出 G 。在我国经济生活中, 由于消费者出于不确定因素考虑增多, 因而边际消费倾向有下降趋势, 表现为: 当收入增加时, 更多的钱转化为储蓄, 尽管几次下调储蓄利率, 但储蓄存款的余额还在上升。在老百姓看来, 医疗要花钱, 住房商品化, 子女教育费要积存, 老了还得要存款, 否则子女难以孝顺。这些考虑自然是理性的, 因而, 靠降息想把众多百姓的钱从银行里挤出来, 让他们去多消费一些实在是难以办到的事, 如果我们百姓的储蓄变成了投资, 自然就使储蓄这一金融资产处在利率敏感性状态上, 调息才会有用, 利息才会起到杠杆的作用, 否则调息就只具有财政税收的效应。如1999年6月的调息, 使国有企业少支付利息1000多亿元, 随后的征收利息所得税, 国库增加600来亿元。但政府支出 G 的增加, 对 Y 的影响通常没有像增加 b 那么有效。就 I 来说, 由于经济过剩还无法消除, 私人投资在这三年来一直处在不景气状态, 这样当 b 与 I 的下降超过 G 的增加时, Y 的下降也就是必然的事。但积极的财政政策实施的两年来, 基本上使 G 的增长抵消了 b 与 I 的下滑, 因而经济增长处在一个小幅攀升的平台上。至于 G 对 Y 的影响清晰度, 还受到政府支出领域的影响。积极的财政政策重点在于投资一些重要的基础工程建设项目, 而基础项目所需的大量的建设者来自于民工, 这样, 尽管经济增长了8.1%, 但失业问题并未缓解, 另外, 国家重点工程的投资开始时在化解存量, 因而公众没看到增量上有什么变化, 对经济增长一说自然就难于理解。但正如上文已指出的那样, 政府支出的作用大多体现在对 b 与 I 的补充上。

当我们考虑到税收收入变化而其他因素不变时, 政府税收的增加, 将会影响乘数对 Y 的贡献, 尽管积极的财政政策主要以国债投资的形式出现, 但预算外的收入却在不断增加, 在预算外收入中, 费又占93%以上(刘溶沧, 2000, 172页)。如果把这部分费统改为税, 那么中国的税负水平就会显著提高, 从而使 Y 下降, G 的上升对 Y 的影响, 受到了“费”的钳制, 降低了积极财政政策的效果。更为一般地, 在考虑税收随收入变化而变化后, 宏观经济三部门的模型变为: $Y = a - bT + b(1-t)Y + I + G$, 乘数变为 $\frac{1}{1-b(1-t)}$ 。这样, 当 t 上

升时,乘数值变小。由此式,我们看出,积极财政政策如果不借助于降低税率 t ,其本身的效果也会降低。

如果我们考虑政府转移支付因素,宏观经济模型可以改写为: $y = a + b(Y - T + R) + I + G$, $Y = \frac{1}{1-b}(a - bT + bR + I + G)$ 式中, R 为转移支付金额。显然,当其他因素不变时,政府转移支付的增加会有助于提高乘数对 Y 的影响度,而近两年来的积极财政政府转移支付力度显然不足,这也影响了积极财政政策的效果。

2. 宏观政策导向缺乏微观基础: 创新动力不足

(1) 工业企业创新不足。熊彼特在谈到企业创新时,论述了企业家队伍在创新过程中所发挥的作用,在他看来,企业家的利润便来源于创新。我国的企业家队伍建设明显滞后,特别表现在国有企业内部,这主要源自于国有企业治理结构还未达到公司化改革的要求,经理市场缺乏是最为明显的表现。就委托人与代理人的目标歧异上来看,成熟市场经济的国家普遍地表现为老板看短期,而经营者看长期,经理所关注不是能增值多少,而是在其经营过程中,自己的人力资本能积累到何种程度,这就形成了职业经理者阶层。而中国国有企业的老总,先要完成的是国有资产的保值与增值,这样客观上培养了老总们的短视眼,再加上本身的目标也只是改善一下自己的生活,并没有一种充当职业经理的渴望,在这一背景下,职业经理的成长自然失去了合适的土壤。职业经理缺乏,就难以在代理期间,从事于一系列的创新活动,因为创新肯定是有风险的,而收益是不确定的,出于风险规避原则的考虑,自然不会去拿不确定的东西与确定性的东西相交换。在国家不断推出积极财政政策时,众多企业老总对此反应冷淡,最多只是跑“部”,希望国家采购时,把自己手上的存货处理掉一些。

(2) 金融企业创新不足。在我国金融资产总额中四大银行处于绝对控制地位,而四大银行由于为自身的不良资产困扰有一种一朝被蛇咬,十年怕见蛇的惜贷心理,金融风险的化解任务,阻滞了金融业的全面革新。

(3) 个性化消费不足。我国居民的消费长期以来受随大流、人云亦云有观念的影响,消费过多地追求时尚,形成了几乎清一色的消费结构,最典型的例子是手机消费。据说,手机消费总量在世界上仅次于美国,许多手机用户是骑在一辆破单车上进行通话的,让人觉得特不对劲。可能有人会说,这是新经济的一个标识。可我觉得在我们这个国家,农业、农民、农村发展落后,第二产业普遍不景气时,谈论“新经济”或“克林顿经济学”就显得有些侈谈了!在我这个老土看来,这是十足的消费早熟或消费误区,这种超了太前的消费需求的增长,对中国经济总体增长究竟有多大的带动?

这三个方面的不足,使政府自搭台,自唱戏。

3. 政策干预对微观经济运行的扰动: 棘轮效应

微观经济活动,遵循着其内在的规律。这一规律在其展开过程中表现为一个从偏离平衡态最后又恢复平衡态的自修复过程。太多的政策干预,会给这一系统输入过多的噪声,从而引起信号系统的繁乱,加剧宏观经济运行的波动,为熨平波动,就需要采取更为严厉的政策措施,这就形成了难以解开的一个死结:越干预越波动,越波动就越要干预。我把这种现象称为“棘轮效应”。早在1993年,樊纲教授就对当时的

宏观政策提出了批评,警告:紧缩可能过头,但这一警告并未引起足够的重视。几乎同时,戴根有先生在9月份考察东三省时,也提出了紧缩过度的问题。但一直到1998年初,还提适度从紧的货币政策。那时,亚洲金融危机已经半年了,周边国家币值的下降必然影响我国的出口,内需拉动已成当务之急,但我们并没有处理国际金融风险的经验,很多方面都已经明显显示出,经济运行中已出现了通货紧缩。当然,1993年的调控是必要的,但在时点、力度、操作技巧上不能不暴露出我们处理重大经济问题的能力不足,在调控经济运行时,还存在着毕其功于一役的急功近利思想,缺乏微调技术。很多国家的经验已经表明,宏观经济政策的效果存在着时滞,更何况对于一个传导机制不畅的国家,尽管有许多人认为,在1996年实现了“软着陆”。从一些指标来看是这样,但指标总是运行的滞后变量,1996年的指标是先前几年过度扩张的累积结果,并不表明,1996年当期政策收到了时效。到了1997年上半年开始,经济就出现了全面的抽紧。因而,我们可以说,1992-1996年的经济波动,使中国经济患了重感冒症,从高烧到低烧不退。这么严厉的紧缩是企业始料未及的,因而不可能采取某些适应性预期,作出适应性调整,整个经济的轮子一下给泄了气。自然,由这一过度紧缩中走出来,非政府出面不可。于是就有了上述棘轮效应的图像。在目前状况下,采取积极的财政政策又不能借助于减税去进行,减少税收得先减少非建设性财政支出,但后者在短期内不可能做到,于是就只好增发国债。国债如何使用,当然是要予以关注的事,因而保障重点工程与国有企业的发展也就成了明智的选择。这一投资去向虽与战略性调整相嵌入,但既是战略性,决定了就短期而言,其对经济总体的拉动又不得不求助于更多的国债投资注入。国债被视为是金边债券,银行出于控制增量风险考虑,可能更多地持有金边债券,而不会过多地去贷款,这又会妨碍微观主体的经济活动。

四、基本的结论

持续增长的关键在于经济主体的创新度,政府经济活动给系统所输入的最多也只能是初始刺激,如果过多借助于国债投资的外在刺激,经济有可能走向另一个极端:现在的供给量经若干年后,将会有较大部分自行消除。若干年后的经济在收入增长后找不到与之匹配的价值物,又会出现经济过热,这不能不引起我们足够的重视。另一个方面,系统受外界刺激太多,系统本身的灵敏度就会受到影响,这也是以市场取向的改革所不愿看到的。对于一个刚从统制经济转向自主经济的国度,政策取向应有利于和服从于持续发展所需体制与机制的形成。

参考文献:

1. 刘溶沧等:《中国财政理论前沿》,北京,社会科学文献出版社,2000。
2. 《财经时报》,2000-08-02。
3. 戴根有:《关于我国货币政策的理论与实践问题》,2000年6月1日在中国社科院的讲话稿。
4. 陆伟刚:《产权明晰:国有制企业改革的误区》,载《经济评论》,2000(4)。

(作者单位:西安邮电学院经管系 西安 710061)
(责任编辑:Q)