

中国公共政策研究丛书

ZHONGGUO
GONGGONG
ZHENGCEYANJIU
CONGSHU

开放经济下的财政政策风险研究

魏 陆 著

KAIFANGJINGJIXIA
DE
CAIZHENGZHENGCE
FENGXIANYANJIU

上海财经大学出版社

开放经济下的财政政策风险研究

魏 陆 著

KAIFANGJINGJIXIA
DE
CAIZHENGZHENGCE
FENGXIANYANJIU

51813 1/0
上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

开放经济下的财政政策风险研究/魏陆著. —上海:上海财经大学出版社,2003.9

(中国公共政策研究丛书)

ISBN 7-81049-947-5/F·824

I. 开… II. 魏… III. 财政政策-风险分析-中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 072926 号

☐ 责任编辑 王永长

☐ 封面设计 周卫民

KAIFANG JINGJI XIA DE CAIZHENG ZHENGCE FENGXIAN YANJIU

开放经济下的财政政策风险研究

魏 陆 著

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海市印刷七厂一分厂印刷装订

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 9.625 印张 241 千字

印数:0 001—2 000 定价:28.00 元

总 序

经过二十多年的改革,我国的社会主义市场经济体制已经初步确立,市场在资源配置和收入分配方面的基础性作用不断得到增强。人们越来越深刻地认识到,在国民经济的运行过程中政府的作用并不是无限的。在市场能够有效发挥作用的领域中,政府的干预不仅是无效的,甚至是有害的。另一方面,在市场经济中政府的作用仍然是积极的,在市场不能有效发挥作用的场合,政府的干预是完全必要的,可以毫不夸张地说,没有政府就不会有健全的市场。

公共政策是政府发挥其职能的手段,其核心是在市场行为与政府干预之间作出选择。政府运用公共权力和公共资源对社会施加广泛影响的行为都可以视为公共政策。财政政策是公共政策的一个重要组成部分,政府在多大程度上拥有和支配社会的资源直接关系到广大人民群众的切身利益。政府发布的各种法规和管制措施对参与市场活动和各类社会活动的行为主体有着广泛的影响,其本身也是一种公共政策。本丛书拟应用现代经济学、社会学、政治学理论对我国的一系列具有广泛社会影响的公共政策,诸如税收政策、公债政策、教育政策、医疗卫生政策、社会保障政策、农业政策、环保政策、公共管制

政策、对外贸易政策、宏观经济政策等进行分析、评价和建议。

即使在存在市场缺陷、政府的介入或干预有正当理由的场合,政府所采取的公共政策仍然需要进行认真的研究。干预的效果往往取决于干预的特定方式,它体现为公共政策和有关法规的具体内容。由于干预本身不可避免地包含着某些政府缺陷,因此干预的范围、程度以及方式都需要认真地斟酌。不然的话,政府干预所带来的弊病有可能会大于它所要治理的问题产生的弊病,造成事与愿违的结果。因此,分析不能仅仅停留在区分政府是否应该干预、在哪些领域进行干预这一一般层面上,而且还要进一步地分析体现在政策法规中的干预的具体内容和方式。这就需要对现行的法规和制度进行全面的描述和细致的剖析,通过经验实证方法来分析它们在我国的具体情况下对资源配置、收入分配以及宏观经济产生的影响,并在此基础上对之作出评价。

公共政策的目的是维护和增进广大人民群众的共同利益。尽管这是每一项公共政策的初衷,但并不必然能够如愿。其原因之一是在制定政策时缺乏必要的信息,对公众的愿望和要求了解不透,或者对政策可能引起的行为反应在估计上有偏差。这种失误在某种程度上是难以避免的。但如果失误出于这一原因,通常较为容易纠正。实践会提供信息,政策可以根据新的信息加以调整。公共政策偏离公众利益的另一个常见的原因是,政策制定和执行过程受到各种特殊利益集团或个人利益的影响。防止这种失误较为困难,最有效的方式是公众通过民主程序来制约和监督公共政策的制定和执行。政务必

须公开和透明,让广大人民群众了解各项政策的具体内容以及这些政策对各方面所产生的实际影响。然而,由于公共政策是一个非常复杂的体系,其影响广泛而又难以观察和衡量,一般公众可能缺乏理解和认识政策含义的精力和能力。这正是公共政策研究者的用武之地,他们可以在公众和政府之间架起一座桥梁。公共政策研究具有双重意义:它是政府获得反馈信息的一个渠道,同时又为公众理解和认识政府的政策提供了一个窗口。

当然,公共政策研究者的观点并不一定能够代表公众,他们所提供的信息由于受到自身视角和认识能力的限制,也可能是片面的。但这并不否定公共政策分析的重要意义。在各种观点充分展示并为公众所了解的情况下,广大人民群众会形成自己的看法,并在制约和监督政府,使其规范化方面发挥积极的和决定性的作用。这是我们编撰本丛书的目的。

《中国公共政策研究丛书》编委会

2001年5月

序

世界经济的开放和一体化是一个不可逆转的进程,但是开放经济在给多数国家带来发展机遇的同时,也给这些国家带来了很大的风险。特别是那些处于转轨阶段或开放进程中的新兴市场国家或地区,政府政策失误、经济体制不健全是诱发金融危机或是经济危机,影响这些国家和地区的经济稳定和发展的的重要因素。

财政政策作为政府调控经济的一个主要政策工具,为促进各国经济的稳定和发展发挥了重要作用。但是,在开放经济下,财政政策的效应将发生非常大的变化。当政府利用财政政策干预经济时,在注重财政政策总需求效应的同时,还必须考虑财政政策对一国国际收支可能产生的不利影响。许多发展中国家在经济开放过程中由于财政政策实行得不当,最终导致经济出现了巨大的波动,严重影响了这些国家的经济发展,甚至造成了社会的动荡。如 20 世纪 80 年代拉美债务危机主要就是由于拉美国家所执行的过度扩张性的财政政策所引起的,从而使得整个 80 年代成为拉美国家“失去的十年”。2002 年前后,阿根廷政府由于无力偿还到期巨额公共外债引发了经济危机,并且导致了社会暴力冲突和政治危机,我们从中仍然可以看出政府财政政策不当所造成的危害。

维托·坦齐认为,在很多发展中国家,财政政策远远不是它本应成为的一国经济的稳定力量。在很多情况下,它本身就是引起国内和国际经济不平衡的主要不稳定力量。美国经济学家罗纳德

· 麦金农认为,在资本市场上可以自由借贷之前,首先最明显的需要就是平衡中央政府的融资,财政的控制应该先于金融的自由化,即广辟税源,完善税制,为政府筹集足够的收入以避免通货膨胀。只有在价格稳定和政府财政赤字被消除以后,企业和个人在国内资本市场上不受限制的借贷活动才能令人满意地加以开展,然后才谈得上经常项目和资本项目的可自由兑换,实现外汇市场的自由化。

财政政策也是我国政府调控经济和促进经济发展的一个重要手段。特别是我国受亚洲金融危机的影响,经济出现了有效需求不足和通货紧缩,我国政府所实施的积极财政政策对确保我国经济的增长和稳定发挥了重要作用。目前我国的开放进程正在加快,从中长期来看,在开放经济下,目前我国所实行的这种积极的财政政策对我国经济的稳定和发展可能产生不利影响。因此,在我国经济开放过程中,我国应该实行什么样的财政政策是我国政府必须认真对待和妥善解决的一个重要问题。

魏陆的博士论文《开放经济下的财政政策风险研究》试图对这些问题予以回答。在这篇论文中,魏陆博士对开放经济下的财政政策风险进行了较为深入的研究,对开放经济下我国当前财政政策的风险进行了分析。作为魏陆博士的导师,我非常高兴魏陆同学的博士论文能够列入中国公共政策丛书出版,并希望这一领域的研究能够不断深入。

蒋 洪

2003年6月

前 言

自从我国开始实施积极财政政策以来,关于积极财政政策的
风险问题就是我国宏观经济领域最为热门的一个话题。虽然我国
理论界关于财政风险的论述非常多,但是探讨开放经济下财政政
策风险问题的却不多,而这一问题对我国财政政策的制定却有着
非常重要的意义,这也是本文选题目的之所在。本书从理论和实
证两个方面探讨开放经济下财政政策的风险,分析开放经济下财
政政策风险产生的理论机制,并且总结了许多国家在开放过程中
财政政策的经验教训,目的在于为开放经济下我国财政政策的制
定提供建议和依据,使财政政策在为我国的经济建设和对外开放
服务时,不致因财政政策失误而使我国发生经济波动,进而影响我
国的开放进程。

本书将开放经济下的财政政策风险归纳为债务危机风险、经
常项目失衡风险、货币危机风险以及财政体制风险,在开放经济视
角下分析这些财政政策风险的产生机制及开放经济下我国的财政
政策风险和风险防范问题。全书共分 6 章,具体结构如下:

第一章导论。主要介绍本书所要研究的问题、研究的意义、分
析框架和研究方法。在当今开放的世界中,只有开放,国家才能获
得迅速发展,但是开放也可能增加本国经济的不稳定性。财政政
策作为政府对经济进行干预的一个主要政策工具,在开放经济下
其效应将发生非常大的变化,同时财政政策也可能影响一国的开

放进程,甚至成为经济不稳定的根源。因此,开放经济下财政政策的风险问题是每个国家在开放进程中必须解决好的一个重要问题,这也是本书研究的主要问题,这一问题对于经济越来越开放的我国来说具有十分重要的意义。

第二章开放经济下财政政策的债务危机风险。本书将开放经济下政府的债务分为显性债务和隐性债务,这两种债务都是由政府的财政政策产生的。其中,显性债务风险直接来源于财政赤字和政府借款,而隐性债务则间接来源于政府隐性担保。本章从理论上和实践上分析了开放经济下财政政策的显性债务危机风险和隐性债务危机风险。在开放经济下,财政政策的两种赤字和债务都可能导致危机,拉美国家的债务危机和亚洲金融危机就是很好的证明。最后,本章还分析了开放经济下我国财政政策的债务风险,当前我国财政政策的显性债务风险和隐性债务风险都非常大,很有可能影响我国经济的发展和稳定。

第三章开放经济下财政政策的经常项目失衡风险。开放经济下持续的经常项目逆差是导致货币危机的重要原因之一,而财政政策与一国的经常项目均衡存在密切关系。本章从三个角度分析了开放经济下不谨慎的财政政策是如何可能导致经常项目出现逆差的。首先,从经常项目的国际收支恒等式看,财政赤字和经常项目赤字存在明显的因果关系,财政赤字减少了国民储蓄水平,从而可能导致经常项目赤字;其次,从吸收和产出的角度看,财政支出的扩大可能导致经常项目赤字;最后,从财政政策与汇率的角度来看,财政赤字的货币化所导致的通货膨胀,可能使得汇率高估,从而使经常项目恶化。最后,本章还分析了开放经济下我国财政政策可能导致的经常项目失衡风险,目前我国积极的扩张性的财政政策可能导致我国经常项目失衡。

第四章开放经济下财政政策的货币危机风险。开放经济下一

国资本项目的变化与货币危机存在最为直接的关系,而财政政策对一国国际资本的流动和国际储备水平的变化具有重要的影响。本章从理论上和实践上分析了开放经济下财政政策通过影响国际资本的流动方向和储备水平是如何导致货币危机的。开放经济下财政政策所导致的通货膨胀或通货膨胀预期可能导致资本外逃。在固定汇率下,用发行货币来为赤字融资实质上是在耗减政府的外汇储备,结果必然导致货币危机。本章还分析了 2002 年阿根廷的经济社会危机与阿根廷政府所执行的财政政策之间存在的密切关系。最后,本章还分析了开放经济下我国财政政策的货币危机风险。随着我国经济的对外开放,我国当前所执行的财政政策对人民币汇率的稳定可能产生不利影响。

第五章开放经济下财政政策的财政体制风险。一个不健全的、僵化的财政体制增大了开放经济下财政政策的风险,如政府腐败使得在本国的资本流入结构中外国直接投资偏少,而间接投资偏多,这增大了开放经济的风险。收入分配的恶化和社会保障体制的不健全可能成为危机的导火索或者使危机更加恶化。另外,受政治因素影响的财政政策也加大了开放经济的风险。最后,本章还专门分析了我国财政体制的各种风险。我国目前腐败现象比较严重、收入分配差距不断加大、财政体制不健全,这对我国经济的开放构成了极大的威胁。

第六章开放经济下我国财政政策风险的防范。分析问题的目的终归在于解决问题,针对前面几章开放经济下财政政策的各种风险以及我国的财政政策风险,本章专门分析了开放经济下我国财政政策风险的防范问题。减少开放经济下我国财政政策的风险,首先必须实行谨慎的宏观财政政策,如为我国财政赤字和国债规模设定一个上限等;其次应该是要减少政府对经济的过度干预,如减少国有经济在国民经济中的比重,规范政府的掌舵职能,减少

◇ 4 ◇—— 开放经济下的财政政策风险研究

政府的划桨作用等;最后是要建立完善的财政体制,如增强财政体制的透明性、健全社会保障制度等。

目 录

总序/1

序/1

前言/1

第一章 导论/1

第一节 开放经济和财政政策关系考察/1

一、开放经济/1

二、财政政策/6

三、开放经济对财政政策效应的影响/12

四、财政政策对开放经济进程的影响/14

第二节 研究意义、分析框架和研究方法/18

一、研究开放经济下的财政政策风险的意义/18

二、分析框架/19

三、研究方法/22

第二章 开放经济下财政政策的债务危机风险/24

第一节 开放经济下财政赤字的融资机制/24

一、财政赤字的范围界定/24

◇ 2 ◇—— 开放经济下的财政政策风险研究

二、财政赤字的融资机制/27

三、财政赤字的不同融资方式的效应/30

第二节 开放经济下财政政策的显性债务危机风险/32

一、公共债务与经济增长/32

二、财政政策与公共债务/36

三、公共债务与债务危机/44

四、经验教训/53

第三节 开放经济下财政政策的隐性债务危机风险/54

一、财政政策与隐性债务/54

二、隐性债务与金融危机/58

三、经验教训/67

第四节 开放经济下我国财政政策的债务风险分析/69

一、我国财政债务的复杂性/69

二、我国财政政策的显性债务风险/70

三、我国财政政策的隐性债务风险/92

四、我国财政政策的综合负债风险/107

附录 经济增长的质量——全要素生产率/109

第三章 开放经济下财政政策的经常项目失衡风险/112

第一节 经常项目失衡与经济危机/112

一、经常项目的表示方式/112

二、经常项目失衡与经济危机/115

三、财政政策与经常项目赤字/118

第二节 开放经济下财政政策的经常项目失衡风险/119

一、财政赤字和经常项目赤字/119

二、财政支出与经常项目赤字/131

三、财政政策、实际汇率与经常项目赤字/141

四、经验教训/149

第三节 开放经济下我国财政政策的经常项目失衡风险分析/151

一、我国经常项目收支余额的现状及其变化趋势/151

二、我国财政赤字的经常项目失衡风险/153

三、经济开放对我国扩张性财政支出的经常项目效应的影响/160

四、从汇率影响看我国财政政策的经常项目风险/168

附录 灰色关联度计算方法/171

第四章 开放经济下财政政策的货币危机风险/174

第一节 开放经济下财政政策对资本项目的影响/174

一、资本项目与货币危机/174

二、财政政策对国际资本流动的影响/177

三、财政政策、汇率贬值预期与资本外逃/179

四、财政政策与国际储备/181

第二节 开放经济下财政政策的货币危机风险/185

一、克鲁格曼的第一代货币危机模型/185

二、政府担保、道德风险和货币危机/194

三、阿根廷财政政策和 2002 年经济危机/198

四、经验教训/202

第三节 开放经济下我国财政政策的货币危机风险分析/203

一、近年来我国的资本收支/203

二、我国财政政策与资本收支/209

三、我国财政政策的货币危机风险/211

第五章 开放经济下财政政策的财政体制风险/214

第一节 财政体制腐败与开放经济的风险/214

- 一、腐败与货币危机/214
- 二、腐败与资本流入的构成/216
- 三、腐败与财政收支/220
- 四、腐败的经济学分析/221
- 五、经验教训/224

第二节 收入分配与开放经济的风险/225

- 一、收入分配差距过大可能成为危机的导火索/225
- 二、收入分配和危机可能形成恶性循环/225
- 三、经验教训/228

第三节 财政政策的政治因素与开放经济的风险/231

- 一、政治因素对财政政策的影响/231
- 二、财政政策的政治因素和开放经济的风险/232
- 三、经验教训/234

第四节 我国财政政策的财政体制风险分析/234

- 一、我国的腐败问题/234
- 二、我国的收入分配/238
- 三、我国的财政政策与经济波动/242
- 四、我国特殊的财政体制风险/244

第六章 开放经济下我国财政政策风险的防范/250

第一节 实行谨慎的宏观财政政策/250

- 一、扩张性的财政政策加大了我国开放经济的风险/250
- 二、回归“华盛顿共识”/252
- 三、为我国财政赤字和国债规模设定上限/254

第二节 减少政府对经济的过度干预/256

一、政府过度干预经济加大了我国开放经济的风险/256

二、开放经济下对我国政府干预经济的再思考/259

三、完善政府的掌舵职能/262

四、减少政府的划桨作用/264

第三节 建立健全的财政体制/268

一、财政体制的不健全增大了我国开放经济的风险/268

二、增强财政体制的透明性/268

三、健全社会保障制度/271

四、解决地方财政的收支缺口问题/272

参考文献/275

后记/286