

袁国良 著

转型期
财政稳定职能
和机制研究

南京大学出版社

序

本书是袁国良博士在其博士学位论文基础上修改而成的。在本书出版之际作为他的导师我感到由衷的高兴。

对处于转型期的中国经济来说,经济稳定具有特别重要的意义,从一定意义上说,宏观经济稳定是人人都能享受的公共品。宏观经济可以运用多种手段达到经济稳定,财政是其中相当重要和关键的一个。本书系统全面地分析了转型经济条件下财政稳定职能的内涵和财政稳定机制的运用,对我国转型期宏观经济的稳定具有现实的指导价值。

经济转型必须以经济稳定为前提。经济稳定包括充分就业、物价稳定和国际收支平衡三个基本的内容。这三个方面对转型都是极其重要的。控制财政风险和金融风险以稳定宏观经济,是当今中国一项极为迫切的任务。长期以来,财政政策一直作为维护宏观经济平衡的重要手段而被人们所关注。在经济转型条件下,财政的稳定职能尤显重要。这主要是由于以下原因:

首先,转型经济中影响经济不稳定的因素,许多都是由经济利益的再分配引起的。财政作为一种国民收入的再分配机制,能直接干预转型过程中的利益再分配,通过各种形式的补贴政策、转移支付政策、税收政策等手段补助利益受损者,在一定程度上熨平由利益矛盾激化所引起的经济不稳定。

其次,经济转型同时就是一个市场化的过程。相对于原有的计划经济,市场化是一个政府配置资源职能不断缩小,市场配置资源职能不断扩大的过程。政府和市场的边界处于不断调整之中,此间会带来一系列的扭曲和不稳定。财政是政府配置资源的最主要方式,政府和市场边界的调整过程许多时候都表现为原有财政职能的调整。因此通过财政制度调整,协调政府和市场边界调整过程中的种种矛盾,可以为转型期的经济建立稳定的制度基础。

第三,转型经济不稳定有其深层次的结构原因和微观原因。如由投资结构不平衡引起的产业结构不平衡、地区发展不平衡;由国有企业效益持续大面积下滑引起的金融体系不稳定、通货膨胀压力加大等。对这些引起经济不稳定的结构因素和微观因素,财政可以使用税率结构、税种结构、财政补贴、政府投资、政府购买等多种手段进行调节。比起其他调控手段来,财政手段有特殊的功能。

因此,研究转型经济理论的各派经济学家,无不对财政稳定经济的功能给予特别的重视。他们认为转型国家

首要的困难是财政困难,通过改革财政制度来改变国家的财政困难,被排在实现稳定和增长的各种措施的首位。

中国经济在 1998 年以后进入有效需求不足状态是经济转型达到一定程度后出现的结果,有效需求不足和经济转型就成为当前中国经济发展的两大约束条件。这两大约束标志着我国经济的市场化进程,也是现阶段所有宏观经济政策的现实基点。在有效需求不足日益明显的背景下,出台的旨在刺激需求、促进经济回升的宏观经济政策包含了积极的财政政策。财政在总需求不足条件下的稳定功能和作用机制也得到全方位的印证和检验。为了充分分析财政稳定职能的重要性和稳定机制的具体运行,袁国良博士用较多篇幅分析了 1998 年以来宏观管理层出台的一系列重大调控政策。在各种宏观调控政策的比较研究中分析不同宏观政策的不同调控效应,对中国的财政改革和经济改革有所裨益,具有重要的方法论价值。

长期以来中国财政稳定理论一直从财政平衡——财政自身的平衡以及财政与物资、信贷的综合平衡角度来研究。这种研究在内容上忽视了一定条件下财政非平衡对经济稳定的积极作用,在机制上以计划方式为主,在研究的体制背景上,以计划体制为背景。面对体制转型,面对日益扩大的市场和日益缩减的政府配置资源职能,这些研究已远远不能适应现实经济的需要。改革开放近 20 年来,理论文献中尽管出现了许多探讨财政平衡、财政与宏观经济稳定、财政与宏观经济调控等与财政稳定职能

有关的文献。但就我所见,系统研究转型经济条件下财政稳定职能和稳定机制的专著还不多见。

西方财政理论,无论是凯恩斯主义、新凯恩斯主义、货币主义、理性预期学派还是供给主义,都只把研究视角放在较为狭义的财政政策上。而事实上为达到经济稳定可运用的财政手段是多方面的。除狭义财政政策外,还有财政选择的规则、财政制度等,它们也都对财政稳定和经济稳定起着重要作用。在这方面,只有长期被视为非主流的财政理论,如魏克塞尔的财政理论、公共选择学派的财政选择理论等,拓展了人们的视野,提示人们将对财政的研究从财政政策扩展到包括财政选择规则和微观主体的反应在内的财政运行的全过程。但是这些财政思想目前在财政理论界似乎仍然没有引起足够的重视,运用这一思想研究财政稳定职能和稳定机制的,更是鲜见。国内目前也未见从财政运行的全过程来研究财政稳定的分析。

本书的分析吸收了马克思从社会生产和再生产角度研究财政的观点和思路,并将之与西方宏观经济学中的财政理论、公共选择学派的财政理论、魏克塞尔的财政理论有机结合起来,形成了自己的分析思路和理论模型,有诸多创新之处。

为了全面理解财政稳定机制的构成,作者建立了一个四层次分析框架。

从资源配置角度讲,财政是为满足社会需要而进行的一种资源配置活动。根据公共选择学派的观点,财政

活动实质上是与财政有关的各经济主体集体选择的结果,也即各种财政选择活动。因此财政选择首先可以分为公共选择(财政选择的公共领域)和私人选择(财政选择的私人领域)两部分。在财政选择的公共领域,又有两种不同的选择。第一种是财政为满足公共需要的种类、数量和偏好顺序安排财政收支的选择,它们表现为各种各样的财政收支政策。另一种是财政选择的基础,即在对财政收支作出选择之前,社会必须对财政选择方式本身作出选择。例如,社会是通过全民一致同意的方式选择,还是在全民中选出适量代表,由他们来代表全民进行选择。是通过简单多数进行选择,还是绝对多数进行选择等。

作者把第一种选择称为财政选择的基本规则或财政选择制度。而第二种选择即财政收支的选择可以按变动的难易将其分为两类。一类是收入和支出的项目等制度结构,另一类是在这种制度结构下收入和支出的数量。一般来说,总是先有收入和支出的项目等制度结构,然后才在这种结构之上确定支出和收入的数量。相对来说,前一类是比较稳定的,而后一类即收支数量却经常变化。对于公共选择来说,这两类内容也反映不同的含义。前一类内容反映了一套什么样的社会偏好规则,在这套规则下政府进行资源的集中和再使用。而后一类内容则反映了社会在既定的税收和支出结构下,对应该将社会可使用总资源中的多大比重用于财政活动的偏好。它们反映的是不同方面的问题。前一类内容可称为财政的结构

选择,后一类内容则可称为数量选择。作者认为,如果把对基本规则的选择作为财政选择的第一层次,那么财政结构选择和数量选择就分别构成财政选择的第二、第三个层次。这三个层次的选择必然会导致私人领域的选择,这样一个完整的财政选择过程实际上包含四个层次。

作者运用自己建立的财政选择四层次分析框架,分别从财政体制、财政和金融在稳定职能上的配合、财政选择制度三个方面对转型期中国财政的稳定职能和稳定机制进行了分析。由于本书在研究方法上具有创新性,又享受了最新的财政理论,同时密切结合中国转型期宏观经济运行的实际,因而所得出的有关推动宏观经济稳定的财政机制的结论有重要的理论和实践价值。

洪银兴

2000年10月于南京大学

目 录

序.....	1
第一章 导论	1
第一节 选题说明.....	1
第二节 有关概念的界定和说明.....	7
第三节 分析方法和内容安排	12
第二章 经济转型与财政稳定职能的运用	15
第一节 经济转型与财政职能转变	15
第二节 转型期财政的基本特征	25
第三节 转型期经济不稳定的财政原因	36
第三章 不同体制条件下的财政稳定机制	52
第一节 财政稳定机制的一般分析	52
第二节 计划经济体制下的财政稳定机制及其效应	61
第三节 市场经济下的财政稳定机制及其在我国的 适用性	68

第四章 转型期的财政稳定机制(Ⅰ):财政体制分析	93
第一节 预算管理体制改革对财政稳定机制的影响	93
第二节 税收制度改革对财政稳定机制的影响	100
第三节 预算外资金的发展及其对财政稳定机制的影响	112
第五章 转型期的财政稳定机制(Ⅱ):财政和金融的协调配合	120
第一节 转型期我国财政和金融的相互关系	120
第二节 “中国之谜”与财政稳定职能和金融调控职能的错位	125
第三节 建立财政和金融协调配合行使稳定职能的机制	133
第四节 财政赤字对宏观经济稳定的影响	138
第六章 转型期的财政稳定机制(Ⅲ):财政选择制度分析 ..	149
第一节 转型期财政选择主体的行为特征及其对财政稳定机制的影响	149
第二节 建立高效率的财政选择制度:从政府行为到社会行为	159
第七章 总需求不足条件下的非财政调控政策及其效果	170
第一节 中国经济处于总需求不足状态的判断	170
第二节 刺激经济的货币政策及其效果	173
第三节 价格、收入以及其他促进经济增长的政策	188

目 录

第八章 双重约束条件下财政稳定职能的实施及其效果·····	202
第一节 1998 年以来扩张性财政政策的内容和效果·····	202
第二节 双重约束下货币政策的作用效果受到诸多限制 ·····	213
第三节 双重约束下宏观调控政策效应的启示·····	223
后 记·····	229

第一章 导 论

第一节 选题说明

经济转型指的是由中央计划经济体制向市场经济体制的转型^①。对正处于体制转型的中国经济来说,经济稳定具有特别重要的意义,它是进一步改革和发展的前提。本书之所以要以转型为背景,研究经济运行中的财政稳定机制,主要有三个方面的考虑。

一、转型必须以经济稳定为前提

经济稳定包括充分就业、物价稳定和国际收支平衡三个基本的内容。这三个方面对转型都是极其重要的。充分就业意味着国民经济保持一定速度的增长,这是转型能否顺利进行的物质前提。转型期的经济如果不保持一定速度的增长,就不能较好地协调各

① 洪银兴:“在经济稳定增长中实现转型——经济转型理论评析”,《经济社会体制比较》,1997年第5期。

方面的利益冲突,社会进行转型的动力也会降低。这些都会阻碍转型的顺利进行,甚至使改革开倒车。物价稳定是任何经济都力争达到的目标,但在转型经济中有特殊的意义。这是因为随着转型的进行,原有经济中控制物价的手段逐渐减弱或消失,而新的控制手段还在逐步建立。加上经济转型导致的微观经济主体行为的改变和经济结构的不平衡,以及宏观经济的高涨,都极易导致恶性的通货膨胀,给国民经济运行和转型进程造成难以估量的损失。这方面俄罗斯、波兰等国发生的恶性通货膨胀及其后果是一个很好的教训。^① 国际收支不平衡也具有特别的意义。因为转型国家急需外汇,而同时出口能力又有限,存在着极强的产生国际收支不平衡的诱因。国际收支不平衡加上转型国家原来就有的金融体系不完善,外汇储备不高,汇市、股市容易发生动荡等特点,会使整个国家的金融状况出现恐慌和混乱,使整个经济陷于停滞。由此可见,经济稳定的各个方面对经济转型都是非常重要的。经济转型必须以经济稳定为前提。

以经济转型为研究对象的转型经济理论自身,也给予经济稳定以充分的重视。研究经济转型的经济学家几乎都承认,在经济自由化、经济稳定和经济增长之间存在相互促进和相互依赖的关系。在世界银行于1995年组织的第二次转型讨论会上,更是将稳定 and 增长作为经济转型第二阶段的主要论题。

1997年,亚洲爆发了金融危机,再次用惨痛的教训提醒人们经济高速增长时期经济稳定的重要性。事实上早在1991年,世界银行在一份题为《1991年世界发展的挑战》的报告中,就极为精辟地指出:“政府可以提供的最重要的公共货物之一就是稳定的宏观

^① 从转型开始到1994年,俄罗斯的平均通货膨胀率是558%,波兰是34%。恶性通货膨胀给这些国家的市场化进程造成了严重障碍。见洪银兴著:《赢得市场》,中国青年出版社,1998年版,第151页。

经济基础。”^① 在亚洲金融危机中,中国虽然没有直接卷入进去,但亚洲国家发生金融危机的许多原因在中国也都不同程度地存在。控制财政风险和金融风险以稳定宏观经济,是当今中国一项极为迫切的任务。

二、财政是转型时期稳定经济的重要手段

长期以来,财政政策一直作为维护宏观经济平衡的重要手段而被人们所关注。在经济转型条件下,财政的稳定职能尤显重要。

1. 转型经济中影响经济不稳定的因素,许多都是由经济利益的再分配引起的。财政作为一种国民收入的再分配机制,能直接干预转型过程中的利益再分配,通过各种形式的补贴政策、转移支付政策、税收政策等手段补助利益受损者,在一定程度上熨平由利益矛盾激化引起的经济不稳定。

2. 经济转型同时就是一个市场化的过程。相对于原有的计划经济,市场化是一个政府配置资源职能不断缩小,市场配置资源职能不断扩大的过程。政府和市场的边界处于不断调整之中,此间会带来一系列的扭曲和不稳定。财政是政府配置资源的最主要方式,政府和市场边界的调整过程许多时候都表现为原有财政职能的调整。因此通过财政制度调整,协调政府和市场边界调整过程中的种种矛盾,可以为转型期的经济建立稳定的制度基础。

3. 转型经济不稳定有其深层次的结构原因和微观原因。如由投资结构不平衡引起的产业结构不平衡、地区发展不平衡;由国有企业效益持续大面积下滑引起的金融体系不稳定、通货膨胀压力加大等。对这些引起经济不稳定的结构因素和微观因素,财政可以使用税率结构、税种结构、财政补贴、政府投资、政府购买等多

^① 世界银行:《1991年世界发展报告:发展的挑战》,1991年版。转引自:《东亚奇迹——经济增长与公共政策》,中国财政经济出版社,1995年版,第60页。

种手段进行调节。比起其他调控手段来,财政手段有特殊的功能。

4. 研究转型经济理论的各派经济学家,无不对财政稳定经济的功能给予特别的重视。他们认为转型国家首要的困难是财政困难,通过改革财政制度来改变国家的财政困难,被排在实现稳定和增长的各种措施的首位^①。科尔奈(Janos kornal)、盖伯(Alan Gelb)等人认为,转型要获得成功,必须改善财政平衡、加强财政纪律。“财政约束是必须的。转型的衰退和同采用新的税收制度结合的滞后将明显降低转型经济的收入。这时社会支出预计会增长,然而在先行改革的经济中,财政收入和财政支出趋向于在GDP中保持高的比例,这里的财政赤字明显比落后的国家小。”^②斯坦利·费希尔(Stanley Fischer)认为,“已经转型的国家的第二次转型的关键是改革财政制度。”^③

在研究经济转型方面享有盛誉的麦金农(Ronald I Mckinnon)认为,经济市场化存在一定的次序。在这个次序中第一要务是控制财政。控制财政包括两个方面:首先要限制政府的直接支出,使之在国民生产总值中占较小的份额;其次要建立一个高效率的税收管理制度。麦金农认为,这是避免出现通货膨胀的前提条件。他说“在价格膨胀适当地逐步消失以及资本市场的自由借贷开放之前,第一也是最明显的需要是平衡中央政府的财政。财政控制应该优先于金融自由化。政府直接支出最好被限制在国民生产总值的较小份额,随着人均收入的增长而适当增加。同样重要的是,成功地实行自由化的国家必须对企业和家庭征收基础广泛、但又是较低的税收。对成功地进行改革的政府来说,一个能够在分散

① 洪银兴:《赢得市场——现代化市场经济理论》,中国青年出版社1998年版,第160页。

② Lezek Balcerowicz and Alan Gelb, "How to stabilize Poliy lessons from Early Reformers". The world Bank. volume N.S. 1996.

③ Stanley Fischer, "The point of No Return", Transition V.6, NS-6 1995 The world Bank.

的市场环境中征集税收的国内税务部门是绝对必要的”^①。在财政得到控制后,政府可考虑国内资本市场和国内贸易的自由化。只有等到这些改革都成功后,汇率自由化才可以进行。其中经常性项目的自由兑换应大大早于资本项目,资本项目的自由兑换是经济市场化次序的最后阶段。其他许多经济学家也持类似的观点,在世界银行进行的关于第二次转型的讨论中,斯坦利·费希尔就曾把旨在实现稳定和增长的第二次转型的重点概括为三个方面:(1)改革财政制度;(2)改革金融制度;(3)改革汇率制度。这基本上反映了转型理论的主流观点^②。

遗憾的是,在转型实践中,财政的稳定职能还运用得很不够。正如国际货币基金组织的专家所指出的那样,尽管有些国家为有效运用其他政策所必需的机构尚不健全,财政政策可能是经济发展与稳定的主要手段。但政治压力、外部冲击、管理上的缺陷常常削弱了政府对这一工具的控制。偷税漏税,通货膨胀和税收减免的扩大使政府掌握的税收减少。而政治压力、公共部门的分割和监察制度的不相适应则损害了政府控制公共支出的能力。财政政策远远不是它应成为的一国经济的稳定力量,在很多情况下,本身却成为助长经济不平衡的主要力量^③。

三、现有理论研究的滞后

前面的分析表明,在转型条件下,财政政策应该而且必须发挥其他政策手段所不具备的稳定功能。中国经济要能平稳地完成转型,必须全面认识和定位财政在转型经济中的稳定功能和稳定机

① 罗纳德·麦金农:《经济市场化的秩序》,上海三联书店1997年版,第6页。

② 洪银兴:“在经济稳定增长中实现转型——经济转型理论评析”,《经济社会体制比较》,1997年第5期。

③ 马里奥·1.希莱赫尔与朱启英辑:《发展中国家的财政政策、稳定与成长》,中国金融出版社1991年版,第16页。

制。但目前这方面的理论研究还很不足。就国内的研究来说,长期以来我国财政稳定理论一直从财政平衡——财政自身的平衡以及财政与物资、信贷的综合平衡角度来研究。这种研究在内容上忽视了一定条件下财政非平衡对经济稳定的积极作用,在机制上以计划方式为主,在研究的体制背景上,以计划体制为背景。面对体制转型,面对日益扩大的市场和日益缩减的政府配置资源职能,这些研究已远远不能适应现实经济的需要。另一方面,改革近20年来,理论文献中尽管出现了许多探讨财政平衡、财政与宏观经济稳定、财政与宏观经济调控等与财政稳定职能有关的文献,但就笔者所见,系统研究转型经济条件下财政稳定职能和稳定机制的专著还没有,论文也不多。

西方财政理论,无论是凯恩斯主义、新凯恩斯主义、货币主义、理性预期学派还是供给主义,都只把研究视角放在较为狭义的财政政策上。而事实上为达到经济稳定可运用的财政手段是多方面的。除狭义财政政策外,还有财政选择的规则、财政制度等,它们也都对财政稳定和经济稳定起着重要作用。在这方面,只有长期被视为非主流的财政理论,如魏克塞尔的财政理论、公共选择学派的财政选择理论等,拓展了人们的视野,提示人们将对财政的研究从财政政策扩展到包括财政选择规则和微观主体的反应在内的财政运行的全过程。^①但是这些财政思想目前在财政理论界似乎仍然没有引起足够的重视,运用这一思想研究财政稳定职能和稳定机制的,更是鲜见。国内目前也未见从财政运行的全过程来研究财政稳定的分析。

① 从政治程序角度研究财政理论,始于瑞典学派的创始人魏克塞尔。系统研究则由伯格森(Bergson, A)开始,但最具代表性的还是由著名经济学家、诺贝尔奖金获得者詹姆斯·布坎南为代表的公共选择学派。本书在研究方法和一些具体观点上,借鉴了公共选择派的理论。

此外,西方财政理论遵循公共财政的思路,把财政作为市场机制的补充来研究。人为地把财政从社会再生产的有机体系中剥离出来,必然影响对财政在经济稳定中的作用的理解决。这方面马克思的财政理论作出了贡献。马克思从社会生产和再生产的角度研究财政,认为财政是以国家为主体,为实现国家职能而参与社会产品分配所形成的分配活动和分配关系。财政属于分配范畴,财政在社会再生产中的地位 and 职能(包括稳定职能)由财政分配与社会再生产中生产、分配、交换、消费四个环节之间的内在联系决定。马克思的这一理论无疑是正确的,西方公共财政思想缺乏的正是这样一种思路。本书的分析也将以此为理论前提。

正是在这种现实需要和理论背景下,笔者不揣浅陋,以“转型期财政稳定职能和机制研究”为题,力图比较全面系统地研究与这一论题有关的内容,以期对我国的财政改革和经济改革有所裨益。

第二节 有关概念的界定和说明

研究转型经济中的财政稳定职能和稳定机制,经常要用到财政平衡、财政稳定、财政稳定机制这样一些术语。其中有些概念,如财政平衡,理论界已有较为规范的表述。有些概念,如财政稳定、财政稳定机制等,则还没有统一的理解或表述。为了研究的科学和行文的准确,有必要对这些概念进行辨析和界定。本节讨论财政平衡和财政稳定的概念及其相互关系。

一、财 政 平 衡

财政平衡即财政收支平衡,指年度财政收入与支出在总量上的平衡。由于财政收支平衡是通过国家预算进行的,故财政平衡又被称为财政预算平衡。