

通货紧缩下的

财政政策探索

周承嘉 著

武汉工业大学出版社

通货紧缩下的财政政策探索

周承嘉 著

武汉工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

通货紧缩下的财政政策探索/周承嘉著. —武汉: 武汉工业大学出版社, 2000. 9

ISBN 7-5629-1631-4

I. 通…

II. 周…

III. 财政政策探索—中国

IV. F272

武汉工业大学出版社出版发行

(武昌珞狮路122号 邮编: 430070)

荆州市鸿盛印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 8.5 字数: 205千字

2000年9月第1版 2000年9月第1次印刷

印数: 1—1100册

定价: 20.00元

(本书如有印装质量问题, 可直接向承印厂调换)

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 宏观经济政策概述.....	(1)
第二节 财政政策	(13)
第三节 货币政策	(26)
第二章 通货紧缩下我国经济基本特征	(30)
第一节 通货紧缩下经济的基本特点	(30)
第二节 通货紧缩经济的成因	(36)
第三节 通货紧缩对经济的影响	(50)
第三章 通货紧缩下的产业结构分析	(61)
第一节 经济结构的基本内涵	(61)
第二节 经济结构变化的原因分析	(68)
第三节 产业结构调整存在的主要问题	(75)
第四节 产业结构调整的措施	(87)
第四章 扩大内需是刺激经济增长的重要手段	(114)
第一节 扩大内需的客观性.....	(114)
第二节 扩大内需的现实性.....	(119)
第三节 扩大内需的实现手段.....	(120)
第五章 基础设施建设	(124)
第一节 基础设施建设是结构调整的关键.....	(124)
第二节 基础设施投资的市场现状.....	(133)
第三节 主导产业的选择.....	(148)
第四节 产业发展的历史趋势.....	(158)

第六章 通货紧缩下的财政政策	(164)
第一节 积极财政政策应注意的问题.....	(164)
第二节 减轻企业负担实行费改税.....	(170)
第三节 中央对地方燃油税转移支付实施方案.....	(176)
第七章 通货紧缩下的货币政策	(192)
第一节 货币政策的目标.....	(192)
第二节 再融资政策.....	(196)
第三节 公开市场政策.....	(199)
第四节 最低准备金政策.....	(201)
第五节 其他政策工具.....	(202)
第八章 通货紧缩下的消费政策	(206)
第一节 消费政策的目标.....	(206)
第二节 消费的基本现状.....	(212)
第三节 影响收入增长的因素分析.....	(219)
第四节 消费增长的动因.....	(223)
第九章 其他经济政策的应用	(229)
第一节 经济政策体系.....	(229)
第二节 产业政策.....	(233)
第三节 投资政策.....	(240)
第四节 收入政策.....	(255)

第一章 总 论

第一节 宏观经济政策概述

朱镕基总理在九届人大二次会议上提出：“实现 1999 年经济较快增长，必须首先立足于扩大国内需求，继续实施积极的财政政策。去年的实践证明，这是在需求不旺的情况下拉动经济发展的有效举措。”面对十分严峻的外部经济环境，国内需求一时也难有较大增长的局面，中央慎重作出继续由财政向商业银行发行长期国债，主要用于加强基础设施建设，同时采取多种办法，拓宽融资渠道，鼓励和引导集体、个体和社会其他方面增加投资，进一步扩大投资需求，势在必行。随着经济发展和税收的增加，财政债务可以得到偿还，财政赤字也可以得到缩小，这是保持国民经济平稳增长的重大战略举措，是一定经济发展阶段的特殊措施。

自本世纪 30 年代以来，为了保持经济增长，扩大投资，刺激消费，减缓经济周期波动对宏观经济的影响，主要发达的资本主义国家，不断地通过对宏观经济政策目标、手段进行调整，充分运用灵活的财政和货币以及相配套的其他宏观经济政策进行反周期调节，成为避免经济衰退，刺激经济增长的有力工具。

我国经济经过 20 多年的改革和发展，出现了一些新的情况和特点，保持国民经济健康、稳定、协调发展，对于增强国家的综合国力，改善和提高人民生活水平，促进各地经济的协调发展具

有极其重要的意义。

在面临国内外复杂局面和严峻挑战的情况下,我国经济保持了稳定的发展态势,多项重要改革得以推开并取得积极进展,国际地位进一步提高,国民经济成功地实现“软着陆”,取得了来之不易的成绩。当前我国经济发展仍然面临着一系列问题和挑战,有些是过去积累下来的,有些是新出现的。如何进一步扩大需求,推动国民经济持续快速健康发展,是当前和今后一个时期经济工作中需要着力解决的问题。

国际经验和理论分析表明,结构转换是经济增长最重要的动力之一,对发展中国家尤其如此。经过 20 年的改革开放和经济发展,我国经济正处在一个重要的结构转换时期。在城市,居民家庭开始进入新的消费结构升级时期,一般地说,衣、食和部分日用品的需要已基本满足,正在向满足住、行需要和提高生活质量的方面过渡。从消费额上说,一次性购买正在由数千、上万元向数万元以上过渡,其主导内容是住宅、通讯及新型家电、轿车、社区服务和教育等。如果消费结构升级较为顺利,与此直接和间接关联的建筑、建材、电子、机械、石化、基础设施和第三产业等,都具有很大的增长潜力;反之,如果继续维持原有的消费结构,必然使产业结构和生产能力局限在原有的框架内。近年来所说的短缺经济基本结束,较普遍的生产过剩就是在这种背景下出现的。消费结构升级困难,主要是受到现有的住房、社会保障、金融等消费预期的不确定性以及体制和政策因素的制约。这一点与西方发达国家生产过剩主要受当时“技术性约束”的情况有很大不同。所以,对目前的内需不足问题,一方面要利用宏观政策的刺激,同时必须通过相关改革措施的深化和政策调整,在消费结构升级并带动产业结构转换的基础上才能有效解决。

从供给角度分析,也面临着一些问题。多年来条块分割的投

资体制所带来的过度重复建设,加剧了企业组织结构、市场结构的不合理和一些行业的过度竞争,加大了企业亏损;在金融风险依然较大的情况下,现有的金融体系难以为多种类型的企业发展提供有效支持,特别是中小企业、高新技术企业、非国有企业缺少规范、稳定的融资渠道;国有企业的解困任务依然很重,再就业和社会保障的压力很大,国有经济适应社会主义市场经济要求的战略性改组进展不快;城市经济的增长减慢直接制约了农村非农化、城市化的进度,导致农民收入增幅下降,反过来又制约了市场需求的增长;经过这些年的高速增长后,经济规模较过去大得多了,经济与环境、经济与资源之间的矛盾进一步加剧。

总体上说,我国经济已达到了必须通过一系列结构转换才能推动整个国民经济持续快速健康发展的新阶段。当前经济生活中所面临的突出矛盾和困难,如需求不足、企业亏损、失业增加等,都是在这一大背景下出现的,解决问题的思路也应由此出发来考虑。

财政政策是政府依据客观经济规律制定的指导财政工作和处理财政关系的基本准则。由于政策又是一定时期方针、路线的具体体现,因此,财政政策可以用以下含义概括:即是政府依据客观经济规律,运用财政收支总量及结构,为实现经济目标所制定的在一定时期内的基本准则。

这一概念包含以下内容:一是政府制定财政政策的依据是客观经济规律;二是财政政策调控的目标是国家的宏观经济目标;三是财政政策是一个政策体系,即预算政策、税收政策、国债政策、财政收支总量及结构政策等;四是它是根据客观经济情况在一定时期内为实现一定的方针、路线服务的,即在一定时期采取这种政策,经济形势变化后,采取另一种政策。

4 通货紧缩下的财政政策探索

财政政策根据其不同的划分方法,主要有如下类型:

从财政政策体系上看,可分为税收政策、预算政策、国债政策、收入和支出总量及结构政策、财政补贴政策、投资政策等。

从财政收支对比关系上看,可分为赤字性财政政策、盈余性财政政策和平衡性财政政策。赤字性财政政策又称为膨胀性财政政策。它是通过财政支出大于财政收入,运用赤字来扩大政府支出的规模,以刺激总需求的政策。经济生活中存在社会总需求不足时,来扩大社会总需求,以达到社会总需求与总供给的平衡。盈余性财政政策,又称紧缩性财政政策。它是通过增加财政收入,紧缩财政支出,以达到财政盈余的政策。它是在社会总需求大于社会总供给时,减少社会总需求,以达到社会总供给与社会总需求的大体平衡。在社会总需求大于社会总供给时,其表现为物价指数上升,通货膨胀。平衡性财政政策,又称中性财政政策,它是通过财政收入和财政支出的基本平衡,对社会总需求的影响保持中性,既不产生通货膨胀,也不产生紧缩的后果。

从对国民收入分配格局的调整作用上看,可分为存量财政政策和增量财政政策。存量财政政策是指在国民收入既定的情况下,对国民收入分配格局进行调整的政策。即在一定国民收入的条件下,国家财政拿多少,企业拿多少,个人拿多少,目前理论界探讨的提高财政收入的两个比重问题,就是国民收入分配格局的调整问题。增量财政政策是指对国民收入新增部分合理分配的政策。新增的国民收入一般是通过提高劳动生产率,提高技术进步程度、增加高科技含量,降低成本和消耗,提高经济效益,或者新设立企业扩大再生产等途径实现的。对于新增国民收入的部分,也应采取合理有效的政策,其宗旨是保护、鼓励发展与优惠相结合。

从对经济发展及其结构的影响作用上看,可以分为财政总

量政策、财政收入结构政策和财政支出结构政策。财政总量政策是指财政收入总量,也就是说财政收入在一定时期、在一定经济发展水平下,财政收入总量应占国民生产总值或国民收入的多大比重为好。在这个问题上应明确以下几个问题:第一,财政收入的真实源泉是经济总量,更确切地说,经济总量中的剩余产品价值总量,决定财政收入的总量。第二,在经济发展水平一定的条件下,其中可供分配的国民收入或剩余产品价值量的多少,决定财政收入的总量。在我国过去的经济生活中,国民经济发展很快,国民生产总值增加很多,它是靠高投入、高消耗、铺摊子、上项目而维持的一种高增长,但效益差,浪费大,真正可供分配的剩余产品价值量很少。第三,各个财政分配主体的职能决定财政收入总量。即在可供分配的剩余产品的价值量中,企业的地位和职能、个人收入分配的份额及国家财政职能的界定。在不同的体制下,其分配格局也影响财政收入的总量。在计划经济体制下,政企不分,企业是政府的附属机构。因此,企业一切经济活动由国家包揽,企业利润全部上交财政,企业用款由财政拨付,职工个人工资统统由国家规定,国家财政职能也是大包大揽,财政收入总量也大。在市场经济体制下,国家财政职能、企业的地位和作用、个人的物质分配利益都发生了巨大变化,因此,财政收入总量也受市场经济体制约束。第四,在财政收入总量的计算口径上也有不同的意见。有的提出政府收入包括财政预算内收入、预算外收入,政府各部门各种名目繁多的收费收入,有的称为制度外收入;有的提出财政收入指财政预算内收入和预算外收入;有的提出财政收入应仅指财政预算内收入。目前财政收入占国民生产总值的比重是仅指国家财政预算内收入占国民生产总值的比重。如1995年预算内收入加上企业亏损补贴占GDP的比重为11.27%,如果加上预算外收入占GDP比重的6.6%,则为

17.87%。这个比重同外国进行比较,还是明显低于发达国家,略低于许多发展中国家。

财政收入结构政策是指财政收入总量通过什么样的收入形式而形成的。而各种收入形式、收入结构正确与否,对组织财政收入、调节人们的经济利益、调整产品结构、生产结构、协调生产关系和生产力以及上层建筑和经济基础之间的矛盾都有非常重要的意义。

目前我国财政收入形式的结构按大类可分为税收收入、利润收入、规费收入、基金收入和债务收入。税收收入是财政收入的主要来源,占财政收入的90%以上。利润收入是我国财政收入特有的不可缺少的形式,它体现了国有资产所有者的利益。它在保证国有资产的安全、完整、增值的基础上,体现了国家调节经济结构、处理国家与企业的经济利益、经济风险的一种特殊政策。规费收入,这是国家以行政或法律规定,对居民或法人提供某种特定劳务或履行职能收取的各种费用。它体现了市场经济条件下谁受益、谁负担的原则。每种费用收入都有其自身的作用。基金收入,它是国家为解决某些方面特殊需要,建立一种有专门用途的资金。债务收入形式,国家举借债务在我国经历了一个曲折过程。建国初期,经过全国人民的艰苦奋斗和举借内债外债,使我国经济迅速发展。到1968年,我国成为世界上第一个既无内债又无外债的国家。1978年实行改革开放以来,我们又利用债务形式来加速我国经济发展的进程。近几年理论上的观点也不尽一致,有的认为我国国债规模过大,如中央财政对国内债务的依存度由1981年的7.9%提高到1992年的26.3%,1996年达到55.61%,1997年达到56.81%。如果从债务负担率来看,到1996年底,我国历年发行、尚未清偿的国债累积额为4265.84亿元,约占同年GDP的6.3%。而1992年的统计资料

显示:美国为 52.0%,日本为 52.7%,德国为 25.8%,法国为 29.6%。而有的国内居民储蓄存款相当于当年发行额的 20 倍。因此,我们认为我国的债务负担率相对偏低,说明我国国债规模仍是有余地的。我们认为不能用一两个数字来类比国债规模大小问题,要用辩证的观点,一分为二地看,既要看到国债的消极作用,又要看到国债的积极作用。国债既是一种调控手段,也是一种筹资手段。一国在一定时期内,国债客观上存在一个适度的数量规模,其调控和筹资功能才可以得到最充分的发挥。如果规模过大,其负作用也较大,国债规模过小,其积极作用又得不到充分发挥。合理科学地确定国债规模十分必要,合理的国债规模是由多种因素综合决定的,除了一些可参考借鉴的指标外,客观现实的应债能力和偿债能力是两项重要指标应予以充分重视。应债能力的大小直接制约国债的规模。偿债能力是指国家偿还债务的能力,不仅考虑当年初发行债券的规模,还要考虑到当年及以后年度到期的偿债能力。如果发行规模超过偿债能力,就会出现债务危机。因此,科学合理地确定国债规模,必须综合各种因素如期限结构、使用方向、使用结构、使用效益与效率及各种指标来考察,才能充分发挥国债筹资和调控的作用。

财政支出政策是国家财政在支出的程序、方向、用途、数量、支出效果要求以及方式方法等方面的规定。无论财政支出政策的执行机构还是财政预算资金的使用单位,都必须按照政策规定办理,都有直接的支出政策责任。这就使与财政支出政策有关的行为规范更严厉、更具体。它不像收入政策那样可以调整行为。从财政支出的效应作用来看,它比收入政策更直接和具体,其作用更大。因此,各国政府都更重视财政支出政策的运用,可以说,财政支出政策是整个财政政策更为集中的反映。

货币政策是指国家为实现一定的宏观经济目标所制定的货

币供应、流通及组织管理的基本方针和准则。它由信贷政策、利率政策、汇率政策等组成一个有机的政策体系。在社会主义市场经济体制下,国家银行运用货币政策来调控国民经济的作用日趋增强。

财政政策和货币政策是整个宏观经济政策体系中最具有重要意义的重要组成部分,所以协调运用财政政策和货币政策具有重要意义。一般而言,财政政策和货币政策调控的范围和着力点是不同的,但是它们之间也有紧密联系。因此在运用两个政策时,要协调配合,通过两者之间的结合部来实现。首先,要选好一个共同的调控点,即选好影响经济的关键部位,以一发牵动全身。其次,政策上相互配合,即政策内容相互补充。第三,时机的配合。宏观经济调控要根据经济运行的走势判断,争取“早半拍”,从而达到事半功倍,调控成本最小。第四,措施的联动,实现各自措施功能的互补。第五,力度的合适。力度不够,难以奏效,可能久调不顺;力度过大,可能使经济运行产生不必要的大波动,影响到经济与社会的发展和稳定。只有力度合适,调控的成本才最小,才能实现调控的目标。

在现代市场经济条件下,财政政策和货币政策是国家赖以进行宏观调控的两大政策支柱。国家的调控方针和意图,往往都是通过两大政策的调整变动来加以体现和贯彻的。特别是在市场失灵,需要矫治,对国民经济总量和结构需要调整和重塑的情况下,财政政策和货币政策,往往是国家首选的政策工具。

货币政策和财政政策的运用必须和国民经济新的增长点和经济体制改革的政策结合进行。

为实现经济稳定增长的目标,从1998年开始我国货币政策实行的是较松的货币政策,改进金融调控方式,优化贷款结构。为此,适当增加了货币供应量,维护国际收支平衡,保持人民币

汇率稳定,加快和深化金融改革,防范和化解金融风险。

在货币政策上采取增加货币供应量,其措施是央行取消了对国有商业银行贷款规模的限额控制,恢复了中央银行贷款回购业务,降低法定存款准备金比率,连续两次调低存贷款利率。截止 1998 年 9 月底, M_2 余额为 99795 亿元,比上年同期增长 16%, M_1 余额为 36501 亿元,比上年同期增长 13.2%,市场现金流通量 M_0 为 10528 亿元,增长 11.7%。各金融机构贷款余额为 83645 亿元,增长 17.1%,国家银行贷款余额为 65139 亿元,增长 17.2%,累计贷款增加 7612 亿元,比上年同期多增 1255 亿元。

在合理调度资金的基础上,合理安排存贷比例,加大贷款力度,支持和促进经济增长。中国工商银行 1998 年上半年贷款计划安排 750 亿元,专门安排 300 亿元贷款支持中小企业的发展,安排 20 亿元买方信贷,安排住房贷款 300 亿元。中国农业银行 1998 年安排 350 亿元农业贷款,新增房地产贷款 200 亿元,乡镇企业贷款 250 亿元,农林水利基础设施贷款 150 亿元。中国银行 1998 年新增 100 亿元人民币的房地产贷款。中国建设银行 1998 年安排投入公路、邮电、铁路、电网、石油及其他基础设施和住房的贷款总额达到 1200 亿元左右。交通银行和三家政策性银行也在 1998 年不同程度地增加贷款规模,以促进经济有效增长。

与此同时,全国金融系统在提供优质服务方面,改进工作作风,深入企业,深入基层,帮助用好用活资金,同时加强管理,防范金融风险。为防止东南亚金融危机对我国的影响,进一步促进出口贸易,适当增加外商投资企业人民币贷款,外商资金暂时不能到位的但经济效益好和有利于扩大就业的外商企业在建项目,适当增加中方投资。

综上所述,我国货币政策的选择是保证经济增长目标和围绕长远经济增长模式来实现的,在加大资金投放、保持速度的同时,坚持高效益、内涵式的发展模式。

在注重货币政策运用的同时,必须更加注重财政政策的运用。这是因为:信贷资金也是商品,商业银行是经营货币的特殊企业。当前,增加信贷资金的有效需求受到一定的制约。如前所述降息后资金供应充足了,但是伴随着通货紧缩,企业投资风险不是降低而是增加了。个人消费增长则受制于用工制度、教育制度、医疗制度、养老制度及住房制度等改革的影响,出现明显的消费滞后现象。货币政策在时间效应和范围上也受到一定的限制。因此,财政政策有必要而且也必须加以配合,以期达到经济增长目标。在刺激经济增长方面,财政政策的优势在于,它不需要货币政策那样的对经济增长的间接刺激作用,避免了货币政策在刺激经济增长中因较长的中间传导过程而产生的效应衰减。而财政政策发挥作用较为直接,时滞效应也短。

关于财政理论和财政政策的研究,应该是这样的观点:“作为一个完善的学派,应当是理论与经济运行和财政政策的统一,即从经济运行中概括出理论,提出相应的财政政策。三者之间是一种必然的、有内在联系的、顺理成章的关系。”^①这是一个很简单的道理,因为理论来源于实践并指导实践。前几年我国经济过热,产生了两位数的高通胀,而财政政策和货币政策采取了从紧的政策,而且调控力度适当,使我国经济实现了“软着陆”。而近两年随着改革的深化,市场在配置资源中的基础作用日益凸现,经济逐年下滑,出现了需求相对不足,财政货币政策应进行调整,因而就需要实行较松的货币政策和更加积极的财政政策。

^① 黄菊波:《财政研究》1998年第4期第13页。

对于扩张性的财政政策,应该是:“财政赤字不是灵丹妙药,也不是洪水猛兽。在市场经济体制下它是一种宏观调控手段,是否采取赤字政策,要看整体经济形势而定。”^①

这是因为我国原来的财政赤字是通过向银行透支来解决的,如果不正确处理财政和银行的关系就可能引发通货膨胀。而现在是通过发行国债解决,而且不能用于政府公共财政赤字,使赤字债务化、债务生产化,防止了债务消费化,这就消除了国民收入超分配的通货膨胀的因素。另外,由于债务生产化,加之管理的科学化和运用的有效化,就能促进经济的发展,增加财政收入;再者,在市场经济条件下,政府在一定时期运用扩张性的财政政策,在国外也有成功的经验和完整的理论,我们应该予以借鉴。

适度扩张性的财政政策的运用主要表现在财政收入的调整和增加财政支出,即运用税收政策、国债政策和一些具体规定。首先,经济的发展在于搞活企业,在财政政策上,要促进企业改革、建制,减轻企业负担,清理和取消不合理收费项目,降低收费标准。其次,鼓励企业出口,调整出口退税率,加快出口退税进度,逐步扩大“免、抵、退”办法的适用范围。最近国家提高七类机电产品和五类轻工产品出口退税率,由原来的9%提高到11%。第三,加大政府投资力度。由银行贷款财政贴息,1998年全国技术改造的投资规模比上年实际投资额增加839亿元。同时用于基础设施的建设和固定资产投资也有较大增加。有关资料显示,我国铁路投资由原来的380亿元,提高到450亿元,公路投资由原来的计划投资1200亿元,提高到1700亿元。1998年4月底,国有固定资产的新开工项目为11213个,比上年同期增加3484

^① 陈共:《财政研究》1998年第2期第11页。

个,增长 45.1%,新开工项目计划总投资 1742 亿元,比上年同期增长 33.1%。^①第四,适当增加国债发行规模。1998 年在国家预算批准的范围内相继两次发行三年期和五年期国债。同时发行了 450 亿元的专项国债。1998 年下半年经过审议批准调整了预算增发 1000 亿元国债。这是扩大国内需求,推动经济增长,保持社会稳定,落实科教兴国战略和开拓国内外市场,保持人民币汇率稳定的重大决策。这不仅是一个经济问题,而且具有重大的政治意义。这一措施能够增强全国人民克服经济困难和外国投资者对我国经济发展前景的信心,有利于香港经济的繁荣稳定;也是缩短我国与世界发达国家经济发展水平差距的根本选择;是改善基础设施,调整生产力布局,优化产业结构的重要举措;是帮助国有企业摆脱困境,推动国有企业改革和其他各项改革顺利进行的基本保障;是不断提高城乡人民生活水平,解决城镇新增劳动力和国有企业下岗职工再就业的重要出路。这 1000 亿元的国债向商业银行发行,因为央行基础货币供应较少,居民储蓄增加较多,商业银行资金存差较大,物价总水平继续下降。这是在特定条件下采取的积极措施。这是财政政策和货币政策协调运作、共同促进经济发展的重要举措,也是用财政手段配合金融体制改革的有益尝试。它将直接影响中央银行基础货币的投放,增加商业银行的储备头寸,有利于银行间资金市场的发展,影响国债市场收益率以及间接调控宏观经济目标的实现。

值得一提的是,财政政策虽然对经济增长有良好的刺激作用,但是有效的财政政策依赖国家有良好的财政基础。从发展的眼光看,在增加财政支出的同时,要随着经济增长有效地整顿税收,使国家的财政收入能随着经济的增长而更快地增长。如果一

^① 《中国证券报》1998 年 6 月 27 日第 10 版。