

中 国 经 济 丛 书

中国
经济
丛书

ZHONGGUO JINGJI CONGSHU

财政货币政策
协调论

CAIZHENG HUOBI ZHENGCE XIETIAOLUN

中国社会科学院财贸经济研究所
财政部财政科学研究所
中国人民银行金融研究所
国务院发展研究中心宏观调节部 编

中国财政经济出版社

中 国 经

中国经济是一个运行变化中的十分复杂的复合体。推动它健康发展或制约影响它正常运行的因素错综复杂。国内外都在广泛地关注它、研究它，与它的变化密切相关。

《中国经济丛书》力求多角度、全方位地深入反映、剖析中国经济领域的重点、热点和难点问题，具有科学性和权威性。其中既有理论问题，也有实际问题；既有宏观问题，也有微观问题；既有以往的历史过程，也有长远的发展战略。

我们计划将这套丛书延续不断地出版，使之逐渐成为研究中国经济问题的一个重要论坛和资料库。

真诚欢迎大家来关心它、培植它、为它撰

写文章。

图书在版编目(CIP)数据

财政货币政策协调论/中国社会科学院财贸经济研究所等编.
—北京:中国财政经济出版社, 1997

ISBN 7-5005-3655-0

I. 财… II. 中… III. 财政政策—协调—货币政策—研究—
中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 24759 号

中国经济丛书

财政货币政策协调论

中国财政经济出版社出版发行

(版权所有 翻印必究)

社址:北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码:100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.125 印张 260 000 字

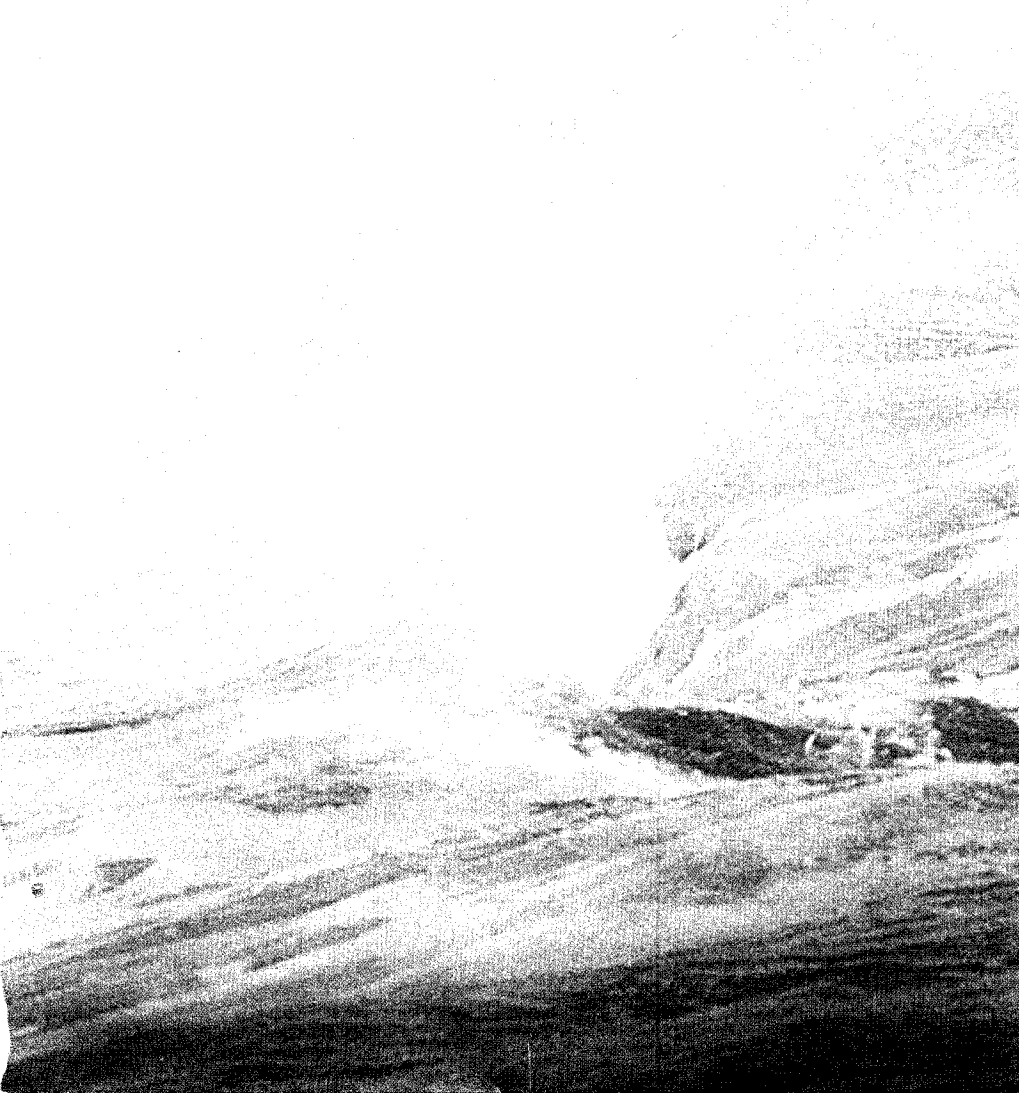
1997 年 12 月第 1 版 1997 年 12 月北京第 1 次印刷

印数:1—1 150 定价:23.00 元

ISBN 7-5005-3655-0/F·3357

(图书出现印装问题,本社负责调换)

济 丛 书



中国经济丛书

财政货币政策协调论

中国社会科学院财贸经济研究所

财政部财政科学研究所

中国人民银行金融研究所

国务院发展研究中心宏观调节部

编

中国财政经济出版社

前 言

财政政策、货币政策的合理选择和灵活运用，以及两大政策手段之间有效的协调与配合，是现代市场经济运行的必要条件，是保证宏观经济稳定、产业结构协调、社会秩序安定的重要前提。在我国从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的转轨时期，财政政策与货币政策的协调配合遇到了新的难题，面临新的选择。

众所周知，最近一些年，我国的两大宏观经济调节部门——财政和银行都陷入了前所未有的困境。从财政方面来看，财政收入增长缓慢，占 GDP 的比重不断下滑；财政支出刚性化，财政赤字居高不下；财政债务依存度（中央）过高。从而导致财政异常困难，财政调整国民经济总量和结构的能力下降。从银行方面来看，银行信贷资金运行中不良资产大量增加；银行总体盈利能力出现了明显的下降，亏损额增加，亏损面扩大；全社会信用处于崩溃状态，企业与企业、企业与金融机构、金融机构之间的“三角债”层出不穷，普遍缺乏信用观念和信用意识，全社会信用秩序处于极度混乱状态；违反国家现行金融政策、处于无序运行状态的金融市场行为比比皆是；由信贷膨胀、货币过多发行因素导致的通货膨胀还在累积。与财政银行困境相仿的是，我国的微观主体——企业也是困难重重。企业负债率过高；企业偿债能力严重不足；企业效益不好，亏损严重；企业经营管理水平每况愈下，缺乏市场竞争能力。企业困难又反过来造成国家财政更加

困难和银行日子更加难过，使财政货币政策发挥作用的微观基础更加脆弱。

不仅如此，在财政政策和货币政策的关系方面，也还存在着配合欠协调甚至相互掣肘的问题。比如，作为两大政策执行者的财政和银行，部门经济观念太强，更多的时候是站在本部门的立场、从维护自身利益出发来考虑问题，缺乏全局观念；财政、货币政策的调控分工不明确，从而造成某些政策“空档”；财政、货币政策之间缺乏一定的配合程序，致使二者的配合关系不规范，甚至在业务上产生摩擦和矛盾；财政地方分层体制与金融垂直体制摩擦，也在一定程度上加大了财政货币政策协调配合的困难。

可以说，我国的财政货币政策，由于体制和历史的原因，长期不能有效配合，许多老的关系至今还没有理顺，例如，财政信用化、信用财政化、财政向银行的间接透支等问题还有加剧的趋势。然而，在市场经济体制日益推进的条件下，一系列新的问题又暴露出来。比如，通货膨胀问题、经济周期问题、产业结构调整问题、农业发展问题、企业改革问题、收入分配问题、就业问题、金融市场秩序问题、国内债务结构重整问题等等。这些都要求财政部门 and 银行部门联合行动，都要求财政、货币政策有更高层次、更高水平、全方位的协调与配合，而不能相互脱节或相互抵消力量。

这些困境和困难在很大程度上困扰着管理部门和理论工作者。如何摆脱财政、银行、企业的重重困境，使我国经济进入良性循环，已成为中国经济发展刻不容缓、亟待解决的问题。

1996年5月，财政部财政科学研究所、中国社会科学院财贸经济研究所、国务院发展研究中心宏观调节部、中国人民银行金融研究所等单位在广东湛江市联合召开了探讨我国经济体制转

轨时期财政政策与货币政策协调配合的方略，以解决国民经济中深层难题的高级研讨会。这是我国几十年来就这一主题召开的最高层次、最大规模的研讨会。参加研讨会的除四家主办单位以外，还有中央财经领导小组、国务院研究室、国家计委以及部分大专院校的领导和专家和学者。

《财政货币政策协调论》就是这次会议的成果结晶。在该书中，我国著名的财政金融专家、学者及财政、银行两部门的官员对我国财政、货币政策协调配合的必要性、难点、对策等问题都作了精彩的论述和广泛、全面、深入、系统的研讨，对财政、银行协同解决企业问题也进行了有益的探索。该书是当今我国财政金融界最高水平的理论集成，对有关决策部门、理论工作者、财政银行等部门的实际工作者都具有极大的参考价值。

有必要说明的是，中国人民银行副行长陈耀先、财政部部长助理汪兴益也在百忙之中出席了研讨会，并作了精彩的讲演。我国著名的财政金融专家许毅、赵海宽、王传纶、陈共等自始至终参加了会议的讨论。遗憾的是，由于各种原因，他们的发言未能收入本书中。

这次会议还得到了广东省湛江市财政局的大力支持。他们为这次会议的召开提供了人力、物力、财力上的极大支持。在本书出版之际，特向他们表示衷心的感谢。

最后，我们还要感谢中国财政经济出版社的编辑同志，他们为本书的出版花费了大量心血。

编 者

1996年10月

议财政、金融和国有企业资金的 宏观配置格局

中国人民大学 黄 达

一

改革开放十五年来，财政改革、金融改革、国有企业财务改革，成绩巨大，功不可没，没有这些方面的改革，不会有今天经济改革的成就；否定这些方面的改革，经济改革的现有成就则无法说明。这是肯定无疑的。

但另一方面，从资金总量对比的宏观角度，或者说从资金宏观配置的角度来看，目前财政、金融和国有企业相互之间存在着的一种畸形的格局。

二

财政越来越“相对贫困化”，岁入占 GDP 的比重一年比一年小，从 1979 年的 26.7% 降到 1994 年的 11.9%，岁入加债务收入则从 31.9% 降到 14.6%，1995 年制订预算时，预计还要有所下降，债务依存度（债务占总支出的比重）从“既无内债，又无外债”一步步发展到 1994 年的 18.4%。同时，中央财政支配的比重越来越小，而赤字的弥补完全由中央财政负担。

下面的一些数字可用来比较：

		岁入占 GDP 比值的波动区间	岁入加债务收入占 GDP 比值的波动区间
美国	1982—1991 年	32.7—34.9	36.3—39.4
英国	1980—1991 年	41.2—45.3	41.4—48.0
法国	1981—1992 年	44.0—47.3	47.1—50.9
德国	1981—1991 年	43.5—48.2	43.9—51.4
日本	1983—1989 年		24.4—29.7
印度	1981—1986 年	17.8—20.5	24.8—31.1
韩国	1981—1992 年	16.0—18.9	16.3—21.5
泰国	1982—1990 年	16.0—21.6	16.5—23.0

资料来源：除日本外，均来自 IMF 的 1991 和 1993 年度的政府财政统计年鉴。

日本的材料来自日本大藏省的统计，是对 GNP 的比值。

各国数字包括中央财政和地方财政；韩国只包括中央财政。

在计划经济体制下，国家财政是国民收入分配的主要形式，不仅行政国防文教卫生靠财政拨款，发展国有经济和支援农业的资金也主要来自财政。所以，财政在经济中的地位最为重要。无论是经济增长的速度，基本建设和更新改造的规模，工资和价格水平的调整等，财政的态度对于如何安排均有决定的份量，50 年代提出的“三平理论”，第一句就是“财政收支平衡是关键”。

改革开放一开始，不少人认为财政分配权的过分集中，从而它对经济的干预力量过强，不利于搞活经济，应作调整。极端的意见是：财政应该只是“吃饭财政”，要尽快从经济领域退出。要求财政从经济领域全部退出的主张不是现代经济学的理论，也不符合现代经济生活的实际，很多人不赞同，现在实际发展的结果是：（1）财政对经济领域的投入，即建设性支出仍保持一定的比例，如 1994 年这部分支出为 1585.42 亿元，占支出总额的 22.67%。比重虽然不低，但如果考虑到财政收支占 GDP 的比重，这一千五百多亿，也仅仅占 GDP 的 3.62%。（2）就“吃饭”财政来看，也捉襟见肘，极为拮据，比如，政府公务人员由

财政支付的“档案”工薪不足以养廉，教育文化艺术体育等方面的投入极其不足，国防支出和国防现代化的要求差距甚大，各项开支标准严重脱离现实生活，实际无法执行，等等。(3) 财政的日子如此窘迫，本身已无扩张和紧缩的余地，这就很难承担它在现代市场经济中本应承担的宏观调控任务。

有一种看法认为，财政并不穷，还有很大一块钱作为预算外资金，预算外资金是计划经济的范畴，按照当时的观念，凡政府各部门收取而未列入预算之内的和国有企事业留在本单位而未上缴预算的都算预算外。文革前预算外收入不到预算内收入的百分之十，财政部门管得也很严格。改革后，财权不断下放，观念却依然故我，按老概念的预算外资金，改革以来迅速增长，前两年，其收入的规模已逼近预算内收入的规模。要是把预算内和预算外加起来，财政收入水平倒也是不低的，然而，这样的思路不能成立。其一，预算外的观念早就应该改变了。比如，企业的留利就是企业的，财政管不了，更不应该管，叫个预算外有什么意义？还好，1993年已把预算外的范围作了调整。按调整后的口径，当年预算外收入只相当于预算内收入的百分之三十，即使把它全部纳入预算内，也改变不了财政收入低水平的状况。其二，财政部门对预算外资金的控制极大地削弱了，就是那些的确属于财政性的预算外资金也往往成为财政政策的逆向和干扰力量。简言之，分散的财力不论如何多，也改变不了财政系统集中财力的窘困矛盾。

三

与财政状况形成鲜明对比的，是银行系统集中的财力，其增长速度令人刮目相看。以1979年国家银行贷款余额与农村信用

合作社贷款余额之和为基数（那时只有一家中国人民银行和众多的农村信用社），到 1994 年，国内信贷，包括各种金融机构的信贷，其总的余额增长了二十余倍，平均每年递增 22.37%。同一期间，财政收入增长不到五倍，平均每年递增仅 10.86%。

同期，GDP 名义值增长到近 11 倍，平均每年递增 17.30%；按不变价格计，平均每年递增 9.67%。据此换算的平减指数为 6.96%。以这个平减指数进行调整，信贷平均每年递增 14.41%；财政平均每年只递增 3.65%。相对于 GDP 的递增率，信贷的增速大大超过，而财政则大大落后。

如果从支持经济建设的角度看，1979 年，财政的经济建设费支出为 761.59 亿元，各种贷款余额（包括中国人民银行和农村信用社）当年增长额为 192.03 亿元，即前者为后者的四倍；而 1994 年，建设性财政支出总额，如前指出，为 1585.42 亿元，而国内各种金融机构的各种贷款余额增长了 7952.11 亿元，倒转过来，后者反为前者的五倍。

如果把年度的财政收入额和信贷余额的增长额加以对比，1979 年财政岁入为 1068.0 亿元，加债务收入为 1273.9 亿元。当年，信贷增长，如上指出为 192.03 亿，与财政收入比，分别为 18.0% 和 15.1%。1994 年财政岁入为 5218.1 亿元，加债务收入为 6293.4 亿元，而 7952.11 亿元的信贷增长额较这两个数都大。

有人说，市场经济中的银行力量就得大，经典作家早就指出，银行是万能垄断者。没有数量、没有与环境对比的概念推论没有什么价值。下面引一些国外最简单的数字加以比较。

下述数字说明，没有一个国家的信用增长额超过同期财政岁入。其中日本的比值较高；美国在三十年间最高的五年平均值还没有超过百分之五十，而美国的银行事业不能说是不发达的。

国内信用增长额相当于财政收入的百分值

			最高值		最低值
美国	与中央岁入比	1971—1975	44.8	1986—1989	19.7
英国	与中央岁入比	1986—1989	64.8	1966—1970	7.8
法国	与中央岁入比	1976—1980	40.4	1962—1965	17.0
德国	与中央岁入比	1962—1965	53.3	1986—1989	17.6
日本	与总税收岁入比	1988	81.4	1985	63.6
印度	与总岁入比	1984	46.0	1987	35.4

资料来源：据 IMF1991 年《国际金融统计年鉴》和《政府财政统计年鉴》数字整理。
日本和印度只有 80 年代数字。

无论如何，我们的金融事业是过分突出了，以致在经济生活中形成了独木撑天的局面。甚至在我们的党政文件和理论论述中也有所反映。如往往在讨论金融问题中提出完善宏观调控体系的思路 and 措施；如在论证完善宏观调控体系时往往把目光只集中在金融领域等等，似乎金融和宏观调控天生就是一而二、二而一的事物，最近好象是觉察到了这种偏颇，当谈到适当从紧的货币政策时，也配上适当从紧的财政政策这么一句话，但内容却使人有些空泛之感。

自从 30 年代宏观经济理论行时以来，在发达的市场经济国家中，都是双木——财政和信贷——撑天，侧重点虽然交替有所变化，但双木撑天的格局一直未变。独木撑天，局面倒是容易使人“春风得意”，可是众目睽睽，聚焦于一身，就是本来不应由你承担的任务也要硬摊在你的肩上，那就高兴不起来了。比如，安定团结贷款，从银行经营准则上是很难论证的。可是现在只有你有钱，任务不压在你的身上压在谁的身上？于是，金融近些年，地位倒是越来越高，作用确是越来越大，不过矛盾也越来越多，日子越来越不好过。勉强为之，虽可维持于一时，但扭曲变

形，会种下种种病根。能否长期维持下去，大家已日益从不同角度提出质疑。

四

再看看国有企业的财务状况。“资金紧”的呼声一直是极其强烈的。

“一五”时期，商业流动资金靠银行贷款，工业流动资金却有百分之七八十是自有的。现在国有企业的日常流动资金则几乎全靠银行贷款支撑。固定资产投资，包括新建、扩建、更新改造，过去主要是财政拨款，现在拨款只占极小部分。据 1994 年的统计，国有单位固定资产投资额达一万一千多亿元，其中，预算内投资 555.8 亿元，占 4.9%；国内贷款 2877.4 亿元，占 25.3%；利用外资 1183.3 亿元，占 10.4%；自筹投资 5519.7 亿元，占 48.6%；其他投资 1218.3 亿元，占 10.7%。表面看，自筹近 50%，颇为合理，但人所共知，其中相当部分是通过挤占流动资金等途径占用银行贷款。所以，“资金紧”的另一个说法就是办什么事都得靠贷款：基本建设靠贷款，更新改造靠贷款，日常经营靠贷款，甚至有的企业发工资、交税款、付利息也要靠贷款。

从国民经济发展的角度，从国有经济发展的角度，不少同志指出，国有大中型骨干企业生死攸关的问题是缺更新改造投资。当今，企业只有在世界生产力发展的潮流中，及时提高技术装备水平以及工程技术人员和工人的水平，生产出符合现代经济要求的产品，才有立足之地。否则，不仅参与不了国际市场的竞争，在我国进口总额已超过万亿人民币而且今后还会增长的情况下，就连国内市场也保不住。道理本不复杂，而且过去我们讲社会主

义经济规律，一开口就是在高度技术的基础上，问题在于不论是认识方面还是行动方面都不落实。在闭关锁国的氛围之中，建一座工厂，这座工厂就象是万古长青的；生产一种产品，这种产品也象是万古长青的。产业结构的调整，产品的升级换代，专业技术人员自然会有所考虑，领导层面也常提到应对这样的问题加以重视。但缺乏国际比较和激烈竞争，除极少的产品和产业外，现实的压力不大。总的来说思想上并不认真重视。实际的规章制度也有明显的反映。按那时的财务管理体制，企业除纳税外，利润全部上缴，折旧基金全部上缴，如果想更新改造和试制新产品，还要申请专门拨款。要是摆在市场经济中，不让有折旧和未分配利润的积累，不认为从工厂一经建设、现有产品一经投产即必须时时考虑技术更新、产品更新，这无异于置企业于死地。应该说，这本质上是生产力问题，不是社会制度问题。其实，在改革开放前这一矛盾已然明显；改革开放后让国有企业立即到市场经济中去锻炼，矛盾焉能不突出到首位？

不只缺更新改造资金，也缺基本建设投资，分别就各个企业说，往往需要扩建；从整体说，需要新建。基本建设投资过去由财政拨款——国有经济由财政投资，道理堂堂正正，没有问题，不料想我们自己创造了一个“拨改贷”，说有这样那样的好处。实实在在的好处恐怕不多，理论上大概留下一个笑话。现在已往回改，这很好，给企业解除了一道人为的、全无必要的负担。但财政的投资能力在推行拨改贷时就越来越小。形势迫使人们突破了银行不能从事长期信贷的错误理论束缚，迅速开办了长期信贷业务。如果没有这一决策，这些年的建设成就不能想象。

再是缺流动资金。在综合部门中，一直关心流动资金的当然首属银行。财政则变化较大：在1952—1978年的27年间，每年有关流动资金的支出占财政总支出的比例，平均为7.28%。但

波幅极大，最高为 15.7%，最低为 3.3%，颇有不是看客观需要，而是收支宽松时多给点，紧巴时少给点的味道。不过，那时财政有结余，实际是信贷基金，60 年代初大幅度降低银行利润上缴的比例也实质是增补信贷基金的措施，等等。这说明财政总还得把流动资金问题放在自己的考虑之内。改革开放最初的几年，财政天天叫紧，银行却讲“存贷两旺”，于是流动资金的供给顺理成章请银行一家承担。现在看来，银行揽下的这个包袱是过沉了。按理说，我们搞计划经济，重大问题都要讲计划，但在流动资金这个问题上却最不讲计划。比如，一个几亿元、几十亿元的项目，论证中找不到流动资金如何解决的内容，并不罕见。真的上了马，银行就得供给。而且更严重的是，流动资金这个口袋事实上是一个无底的口袋。银行注入这个口袋的资金无疑要用以补充流动资金，但是否合理、是否有效益则出入极大。而且通过这个口袋用来弥补基建和更改资金的缺口，可说是轻车熟路；这些年的安定团结贷款也是记入这一贷款科目。在大发展之中，整个国有经济这种大敞口的需求，甚至连扭亏无望的企业也要支持，金融的实力再大也难以承担。

人们常讲，财政的放权让利给国有企业留下多少多少亿元，这是事实。但这可以在多大程度上解决企业在更新改造和补充流动资金方面的需要？这里先要算一算，通过基金、认购国债等各种方式财政又征收回去多少；不是财政而是其他有权有势的部门通过摊派又拿走多少。剩下的够不够用以支付退休职工的养老金，用以保持隐性失业状态而支付的实质性的失业救济金，用以在极其有限的范围内解决职工住宅，用以保证公费医疗和其他最必要的劳动保护开支，等等。如此算下来，可以真正用在“自我发展”方面的还能有多少剩余恐怕不会有乐观的回答。

当然，也有相当一部分的国有企业颇有效益而且手中有钱。

然而，这个相当部分中的相当部分的决策人或者他们的婆婆们，被杂七杂八的说客搅昏了头脑，或投资于房地产，或搞各种投机炒作，以及诸如此类，资金套死，送掉了企业的大好形势。这应该说，只能怨自己，但如果作总体分析，也应估计到改革过程中发生这类问题的一定概率。

简单说来，我们的国有企业过去财政注入资金的大渠道现在变成了涓涓细流；市场经济中企业部门拥有大量未分配利润，对我们来说，还是将来的目标；最为现实的象是只留下了一条路——依靠融资。

进一步的问题是，得心应手的融资方式主要是通过银行的间接融资——从专业银行借，从政策银行借，通过国际金融市场向海外银团借，通过财政、金融、经贸等部门取得国际金融组织的贷款，等等。国际金融组织的贷款，还有外国政府的贷款，或利率低，或有优惠条件，自然应争取利用。至于各种商业性贷款，都要求按期支付利息和归还本金。无论是新建、是扩建、是更新改造，一上来就穿上这件紧身衣是极不轻松的。改革开放以来，“负债经营”是一个很行时的词儿。经常看到借钱上项目没过几年本利就已还清的报道。应该说，的确有这样的项目，决策对头，负债经营有利。但并非任何项目都可走这个路子。还有的报道计算上就有问题：把利税和折旧总额与本息总额简单对比就下判断。殊不知，税是要上交财政的；利润有必须由它保证的多方面开支，并非都能用于还本付息；折旧如果全都拿来还债，也就没有了更新改造的自有资金来源。所以，听来的本息业已偿清往往并非事实，——借款单位实际上还在背着并不轻松的债务运营。特别是基础工业和基础设施，从整体上说，主要靠借债上项目是不成立的。至于流动资金全靠贷款，利息负担也不得了。企业很有意见：“全厂上下，辛苦一年，都是给银行干了”。矛盾极