

积极财政政策评析

——兼论财政政策与货币政策的配合

邓子基

(厦门大学 福建厦门 361005)

摘要:财政政策与货币政策是政府调控宏观经济的两大工具。本文从简述两大政策相互关系入手,着重评析我国五年多来实施积极财政政策,并配合稳健货币政策的成就、作用与存在问题。指出今后一段时期仍须实施积极财政政策和两大政策配合运用的层次。

关键词:财政政策 货币政策 政策配合

1998年以来,鉴于国内外经济形势的变化,中央及时出台并实施了积极财政政策。五年多来,积极财政政策对促进经济增长发挥了哪些作用?存在哪些问题?今后继续实施应注意些什么?在实施积极财政政策的过程中,货币政策又该处于何种位置?这些都是大家关注或须进一步研究的问题。我在这里谈一些自己的看法。

一、从财政政策与货币政策的的关系谈起

市场经济在优化资源配置方面能发挥基础作用,但在自发运行过程中也会出现一系列问题。其中,总供需不平衡导致的经济波动就是市场缺陷的一个重要表现。解决这一问题的有效途径是政府干预,而财政政策和货币政策正是政府调控宏观经济运行的两大工具。尽管同为宏观经济政策,财政政策与货币政策具有明显的差异性:1. 调节手段不同。财政政策主要运用税收、公债、公共支出等手段;货币政策主要运用利率、货币供应量、基础货币等手段;2. 作用途径不同。财政政策中的公共支出(政府购买性支出)直接构成需求,货币政策则只能通过影响公众的行为来调节需求,具有间接性;3. 时滞不同。财政政策一旦采用,会迅速对经济产生作用,时滞较短。货币政策由于是间接发挥作用,时滞较长。正因此,各国在实践的,往往根据经济形势的变化相机抉择,不断调整财政政策与货币政策的组合模式,使两种政策能够协调发挥作用,实现政策目标。财政政策与货币政策的组合通常有以下几种模式:1. “双松”,即扩张的财政政策与扩张的货币政策。这种政策组合模式通常在社会总需求严重不足、经济疲软、通货紧缩与失业严重的情况下采用。此时,财政可以扩大公共支出、降低税率,银行可以增加货币供应量、降低利率,共同刺激有效需求,拉动经济增长;2. “双紧”,即紧缩的财政政策与紧缩的货币政策。这种政策组合模式通常运用于社会总需求过旺、经济过热、通货膨胀严重时期。此时,财政可以削减公共支出、提高税率,银行则减少货币供应量、提高利率,抑制投资与消费,共同压缩社会总需求,制止通货膨胀,促进经济正常发展;3. “一松一紧”,即扩张的财政政策与紧缩的货币政策相搭配的政策组合模式。此时,财政可以扩大公共支出、降低税率、扩大有效需求,克服通货膨胀与经济疲软,刺激经济增长,但若由此引起通货膨胀时,银行则须减少货币供应量、提高利率、抑制投资与消费,以调整经济发展;4. “一紧一松”,即紧缩的财政政策与扩张的货币政策相搭配的政策组合模式。此时,财政可以削减公共支出、提高利率、压缩有效需求;但若由此引起通货紧缩、经济疲软与失业严重时,银行则须扩大货币供应量、降低利率,促进经济发展。总之,政府应根据财政政策与货币政策的的不同特点在不同时期确定不同的政策侧重点。一般来说,在促

(收稿日期) 2003 - 09 - 11

(作者简介) 邓子基,教授,博士生导师,博士后联系导师,全国重点财政学科带头人,我院客座教授。

进经济发展时期,应以财政政策为主。在抑制经济过热时期,货币政策更为有效。1998年以来我国实施的积极财政政策和稳健的货币政策,乃是针对近几年来经济实际状况的一种适度扩张的较好的政策组合模式。其中,积极财政政策作为主导性政策,为推动经济快速增长发挥了主要作用,而稳健货币政策配合积极财政政策,也收到了很好的效果。

二、积极财政政策的回顾

1998年以来,亚洲金融危机对我国的影响不断加深,周边国家货币贬值使我国的出口需求大幅度下降;1998年全国大范围洪涝灾害的爆发以及人们对社会保障制度改革“心中无数”,对住房、医疗养老、失业、教育等一系列改革的支出预期因素增多,再加上经济领域中长期粗放型增长方式累积的深层次矛盾如重复建设、盲目建设、企业效益下滑等逐步显露出来,致使国内需求严重不足。我们知道,出口、投资和消费是推动经济快速增长的“三驾马车”,这三种需求的下降必然严重抑制我国经济持续快速增长的势头。在这种背景下,党中央、国务院及时出台了积极财政政策。

我所理解的“积极财政政策”,实际上是一种适度扩张的财政政策。它主要通过增加国债发行,扩大公共支出,适时调整税收政策,以便更积极、有效地刺激需求(尤其是国内需求),启动经济,优化经济结构,实现经济发展与社会稳定。具体来看,1998年实施的积极财政政策主要有以下内容:1.向国有商业银行增发1000亿元国债,定向投资于基础设施建设;2.增加180亿元支出,用于国企下岗职工的生活保障、离退休人员养老金的发放和抗洪救灾;3.发行2700亿元特别国债用于补充国有独资商业银行的资本金,使其达到巴塞尔协议规定的8%的要求;4.适当提高部分产品的出口退税率,降低关税税率。1999年以来,我国继续实行积极财政政策。不过,当时政策重点已从拉动需求为主到拉动需求与增加供给并重,政策手段更加灵活多样。除增发国债、增加公共支出以外,还普遍增加了城市低收入人员的收入、提高了机关事业单位职工的工资;深入开展农村税费改革、减轻农民负担;开征利息税、取消固定资产投资方向调节税、对企业设备投资实行投资抵免所得税等等。在实施积极财政政策的同时,银行坚持执行稳健的货币政策,一方面根据经济发展需要增加基础货币供应,另一方面适时调整利率,使财政刺激需求的作用能充分地发挥出来。事实证明,这两种政策相互配合,取得了很好的效果。

总的来看,从1998年以来,我国经济在国内外诸多不利因素存在的条件下保持了较好的增长势头,各项改革稳步推进,国企解困目标基本实现,社会稳定,物价止跌回升,人民生活水平继续提高。以下一系列数字很清楚地说明了所取得的巨大成就:

1998年四个季度GDP的增长率分别为7.2%、6.8%、7.6%、9.6%,全年经济增长率达到7.8%,基本实现了年初预定的8%的目标。1999年全年GDP增长率为7.1%,如果考虑到积极财政政策的效应主要从1998年下半年开始呈现,其对经济的拉动作用可见一斑。

1998年下半年,投资需求上升很快,当年全社会固定资产投资实现了13.9%的增长,比1997年增长了15%还多。其中,国有单位固定资产投资同比增长22%。

1999年以后,随着国家刺激出口财政政策加大力度(主要是出口退税率大幅提高),外贸出口从下半年走出了负增长的低谷,增速达到15.8%,使外贸出口年均增长达到6.1%,2000年出口继续保持高速增长,1~5月,出口总额比上年同期增长36.8%,出口又一次成为推动当年经济增长的强劲动力。

1998年下半年,工业生产速度逐步加快,全年工业增加值比上年增长8%以上;同时,企业产销率提高、存货减少、经济效益滑坡的势头得到缓解。接下来的两年,企业效益持续好转,国企解困目标基本实现。

消费品价格指数在1998、1999两年连续下降以后,2000年2月出现了0.7%的增长,同年消费品价格指数与1999年大致持平,基本扭转了持续下滑的趋势,通货紧缩的趋势有所减轻。

据统计,从1998年~2002年,积极财政政策每年带动GDP增长约在1.5~2个百分点之间,使我国

数据来源于《中国统计年鉴2000》和国家计委宏观经济研究院经济形势分析课题组著《宏观经济出现重要转机 积极财政政策不可松懈——当前宏观经济形势分析报告》,载于《管理世界》2000年第4期。

这几年的 GDP 增长率基本实现了预定目标。

面对这些年我国实施积极财政政策促进经济增长的可喜成绩,有些同志曾提出积极财政政策应长期坚持。当时,我认为,这种看法有失偏颇。首先,财政政策是政府调节宏观经济运行的工具,是针对特定经济形势采取的对策,其目的是实现政府的政策目标。一旦经济形势转变,财政政策就应进行相应调整。而经济形势总是不断变化的,从这个角度来看,针对某一特定形势的财政政策不可能也不应当长期维持。积极财政政策作为刺激经济增长的扩张性财政政策,对应的是我国内需不足、出口不振的经济状况,是特殊时期采取的阶段性的特殊政策,不能长期实施。一旦我国经济增长摆脱这种状况,恢复到正常的高速增长状态,积极财政政策就应及时淡出。其次,以基建为主的积极财政政策乘数效应有限。积极财政政策以财政直接投资为主,必然受到国家财力约束和投资主体多元化的影响。由于近几年来财政直接投资在总投资中比重较低,限制了财政政策作用的发挥。况且财政投资主要集中于基础设施建设,而这类投资周期长、投资量大、对产业结构升级带动作用并不突出,其社会效益虽大,经济效益却相对不高,又不能有效带动民间资本和外资,乘数效应十分有限。再次,以增发国债的方式增加公共投资必须要警惕财政风险。虽然从国债负担率和居民偿债能力这两个指标来衡量,我国的国债负担率还比较低,国债发行尚有较大空间。但是,从判断政府偿债能力的两个基本实质性指标,即国债偿还率和中央债务依存度来看,我国财政,尤其是中央财政则存在着很大的偿债压力和很高的债务依存度,新债发行受到一定程度的制约。这也决定了积极财政政策无法长期维持。此外,还应当注意的是,前段时间国债资金在使用过程中出现了不少问题。例如挪用或不按规定用途使用,有的项目选择不准、论证不充分、仓促上马,资金运作低效或无效,配套资金到位慢等等,使得积极财政政策打了折扣。再加上我国现阶段税制结构和财政压力决定不能采用大幅度减税的做法,也限制了积极财政政策运作的空间,使其不能作为一项长期性的政策使用。

三、积极财政政策的展望

尽管积极财政政策不能作为一项长期性的财政政策,但是,在“十五”期间甚或今后一段短时期内,我们仍须坚持积极财政政策,还不能马上淡出。因为当前国内外经济形势面临不确定因素,经济内在的增长动力如民间投资有待进一步启动、新的主导型消费热点尚待进一步形成等等,如果放松实施积极财政政策,其影响是很不好的。在这一点上,日本的教训十分深刻,20世纪90年代日本经济步入长期衰退时期,日本政府曾采取一系列扩大内需刺激经济的政策,但当经济形势稍有好转,他们就放松了这一政策,结果错过了经济复苏的最佳时期,后来不得不为重新启动经济付出了更大的代价。我认为,我国现阶段还须实施积极财政政策,不能淡出。原因有三:

1. 现阶段世界经济形势不容乐观。由于受到了多种因素的影响和突发性事件,如9·11恐怖袭击、伊拉克战争等的共同作用,目前世界经济形势不容乐观。尤其是美国、欧盟、日本等发达国家和地区经济增长缓慢、进口需求下降,使我国出口形势严峻。另一方面,2003年上半年在我国多个地区发生的“非典”事件,也对国内诸多行业如交通运输、旅游、服务业等造成重大打击。据有关人士估计,“非典”对当年GDP的影响约为1.5个百分点。在这种状况下,为消除负面影响,继续坚持积极财政政策是必然的选择。

2. 基础设施建设一直是制约我国经济发展的“瓶颈”,因此前几年积极财政政策发行的国债大部分投入了基础设施建设。基础设施建设的主要特点是投资量大、投资期长。目前,许多项目还处于在建阶段,尚未完工,仍需大量后续资金。如果放弃积极财政政策,无疑会导致一些项目因缺乏资金半途而废,造成巨大浪费。从这一点来看,积极财政政策显然也不能淡出。

3. 我国正处于向市场经济转轨的特殊时期。近几年来,由于国企改革、政府机构精简,再加上大量农村劳动力涌入城市,就业问题日益突出,并由此引发了一系列问题,如社会治安问题、消费需求下降等等。要解决这些问题,使经济持续、协调、高速增长是重中之重。因为只有经济增长,才能创造更多的就业机会,缓解各种矛盾,从而保障社会的稳定。因此必须竭尽全力保持经济高速发展,积极财政政策不可松懈。

综上所述,我认为,在“十五”期间甚或今后一段短时期内,我国仍应坚持实施积极财政政策,并配合

实施稳健的货币政策。当然,此后必须视政治经济形势的发展,在条件成熟时逐步淡出积极财政政策。与此同时,应当密切注意在实施积极财政政策过程中随着经济形势的变化,及时改进和调整政策组合模式,使其最大限度地发挥作用。今后,政策重点应放在以下几个方面:

首先,财政资金特别是国债资金要优先保证已开工项目,尤其是重点项目、关系今后发展战略全局的关键项目如三峡工程、南水北调、青藏铁路、西气东送工程等的资金需求,一般不宜再投入新的大工程。如有剩余国债资金,应在经过充分的调研和严格的前期论证后,才能审批用于开展新项目的建设。同时,在项目建设过程中,必须重视效益,减少不必要的损失和浪费。

其次,注意鼓励和引导民间投资的增长。积极财政政策要带动经济增长,不能单单依靠公共投资,因为公共投资毕竟规模有限,只有通过公共投资带动民营资本,发挥财政“四两拨千斤”的作用,才能给经济增长带来长期和持久的动力。当然,民营资本的增长,不仅有赖于财政投资的带动,还有赖于配套措施的完善。这需要我们进一步转变观念,修订现行投资审批制度,取消一些不合理的限制性规定,为民营资本创造公平的竞争环境。另一方面,银行也应建立和完善中小企业融资担保办法,有效解决其贷款担保难的问题;同时,积极鼓励民营企业上市,拓宽融资渠道。

再次,清理整顿现行消费政策。取消一系列限制消费的规定,积极发展消费信贷,促进住房、汽车等主导消费热点的形成。加快健全社会保障制度,加强各项改革的透明度,打消人们的顾虑,大力发展教育、旅游等新的消费热点。

最后,在实行积极财政政策的同时,银行应继续适时适度地增加货币供应,满足经济发展的需要。稳健货币政策也要保持适度扩张,以避免由于货币政策的紧缩部分抵消积极财政政策的扩张效果。唯有如此,才能充分带动经济,使其步入持续、协调、高速增长的轨道。

参考文献:

- [1] 邓子基. 财政平衡观与积极财政政策[J]. 湖北财税, 2000, (2).
- [2] 邓子基. 财政平衡观与积极财政政策的可持续性[J]. 当代财经, 2001, (11).
- [3] 国家计委宏观经济研究院经济形势分析课题组. 宏观经济出现重要转机 积极财政政策不可松懈 - 当前宏观经济形势分析报告[J]. 管理世界, 2000, (4).
- [4] 韩永文. 浅析我国积极财政政策的实施效果[J]. 价格理论与实践, 2000, (5).

(责任编辑:朱箴元 校对:朱箴元 周海林)

(上接第7页)认真参加金融系统各种业务会议,提高教师备课水平;对教材问题,由于时间紧迫,自身力量不足,只能广泛选用大专,电大等教材,但强调使用时必须有所选择,有关部分章节该删就删,该补就补,也可以以教材为参考拟几个专题来讲。同时学院成立教材编审委员会允许教师选用一本教材的同时,还可以自己编写一份授课提纲,使教学与最新的金融理论、业务发展能够衔接,经院教材编审委员会审定后使用;其次,根据学员基础文化程度的差异,对《英语》、《数学》学习存在实际困难的,《英语》分快慢班上课,第二学期为选修;《数学》由林光锐老师编写《经济数学》教材,以二周为复习初数,积分只讲一元微积分,减少分量,重点放在与信贷、统计学有关的线性代数和矩阵二部分,并列举大量案例,方便学员学习;

再次,在教学方法上,根据成人学员特点,对专业课,要求运用案例教学,要求学习理论,联系实际,总结工作,提高能力,强调以自学为主,自我消化为主,重点讲授,以此改变课堂气氛,提高教学效果。在学生管理和后勤方面,改革用电,改善膳食,引伸公交车行车线路等。

院校二十五载的办学,道路不是平坦,我们有过困难、有过失误、有过经验与教训、也有过成绩和辉煌。当前我国教育事业已迈入新的时期,提出了新的要求。我们必须认真学习“三个代表”重要思想,继续解放思想,实事求是,与时俱进,把院校办得更好。

(责任编辑:朱箴元 校对:朱箴元 周海林)