

财政平衡观与积极财政政策的可持续性

邓子基

摘 要：财政平衡理论是财政学体系的一个重要组成部分。财政收支矛盾是财政的主要矛盾，财政收支矛盾是绝对的，平衡是相对的，其运动轨迹表现为“不平衡-平衡-不平衡”；另一方面，财政收支又是彼此依存、相互统一的，即绝对的财政收支矛盾（不平衡）可以转化为相对的财政收支统一（平衡）。因此，财政收支运动是按照“平衡-不平衡-平衡”的转迹向前发展的。财政政策的可持续性实质上是财政风险控制问题；“财政平衡”与“财政政策的可持续性”既有共通之处，也有差异之处。因此从整体上和中长期战略上看，必须实施平衡的财政政策。

关键词：财政收支；财政平衡；财政政策；可持续性

作者简介：邓子基，厦门大学财金系教授，博士生导师（厦门 361005）。

我国自1998年下半年实施积极财政政策以来，有效增加了国内需求，促进了国民经济的高速增长和经济结构的调整，其巨大成绩是举国公认的。这是我国主动、自觉根据国内国际经济形势变化，充分发挥财政宏观调控职能的一次成功尝试。当前，世界经济疲软，我国出口受到影响，通货紧缩的趋势还没有得到根本遏制，国内需求不足仍然是主要矛盾。为此，党中央和国务院指出，在“十五”前期还必须实施积极财政政策，这是正确的。但值得注意的是，积极财政政策的推行是以国债的大量发行和财政赤字的扩大为基础的，如果长期持续下去，可能会超出我国财力和国力所能负荷的范围与程度。就这一问题，有的同志认为，我国必须长期坚持积极财政政策，因为我国实施积极财政政策还有较大的空间和宽松的条件，不致于出现财政风险；有的同志则认为，我国虽有继续实行积极财政政策的一定空间和条件，但不能长此以往，而应当“适时淡出”，以免出现较大的财政风险。那么，应当如何判断和评价目前我国政府的债务情况与财政的承受能力？我国积极财政政策到底还能持续多久？这些显然是我们必须加以关注和探讨的问题。

我认为，要对上述问题作出满意的回答，应当有令人信服的理论解释和现实依据。近年来，我曾发表了《财政平衡观与积极财政政策》（《湖北财税》2000年第1期）等文章，表明了自己的一些观点和看法。在此，针对已经发展、变化了的经济形势和财政运行环境，并结合近期的调研体会，对已有的思考做进一步的整理、补

充和强调。

一、我的财政平衡观

财政平衡理论是财政学体系的一个重要组成部分。我对财政平衡问题的研究坚持不懈，一以贯之，并总结出“财政收支矛盾与平衡转化规律”这一基本命题。我认为，财政收支矛盾是财政的主要矛盾。具体表现在：在一个特定的年度内，财政收支在数量上一般是不相等的，经常出现收入大于支出或者支出大于收入的情况。财政收支之间这种矛盾的客观性，说明了财政收支矛盾的基本形态是不平衡的。即财政收支矛盾是绝对的，平衡是相对的，其运动轨迹表现为“不平衡-平衡-不平衡”，这是问题的一个方面。另一方面，财政收支又是彼此依存、相互统一的。财政收支矛盾双方这种既对立又统一的辩证关系，决定了矛盾着的收支双方，不但有矛盾性，而且有同一性；它们共处于对立同一体之中。正因为如此，收支双方能够在一定条件下互相转化，即绝对的财政收支矛盾（不平衡）可以转化为相对的财政收支统一（平衡）。财政收支运动又是按照“平衡-不平衡-平衡”的轨迹向前发展的。这就是财政部门能够克服财政收支矛盾，实现财政收支平衡的内在根据。另外，由于财政是调控宏观经济的主要工具之一，因此它和社会总供需又有十分密切的关系。财政通过其收支活动调节着国民收入（或GDP）的总量与构成，制约着社会总需求，从而直接调节着社会总供给与社会总需求之间的平衡。一般说来，只有财政平衡了，社会总供需才能

平衡，国民经济才能持续、快速、健康地发展。

当然，社会总供给与社会总需求的平衡，也是相对的；它们的不平衡是绝对的。社会总供需同样有一个由“不平衡-平衡-不平衡”到“平衡-不平衡-平衡”的运动过程。社会总供给与社会总需求这对矛盾，有时是总供给处于主要方面（供给不足），有时是总需求处于主要方面（需求不足）。解决主要矛盾的办法，就是要根据客观经济形势的发展、变化，采取“相机抉择”办法，即依靠财政政策与货币政策的紧缩或扩张，致使社会总供需达到平衡或基本平衡。由于总需求不足或工作失误等原因而出现的财政赤字是难免的，但应视为一定的特殊时期的非常态，不能视为常态。我从来主张，从根本上、总体上或从中长期战略上看，财政必须平衡；应争取从“基本平衡”到“完全平衡”，再到“稳固平衡”。应该指出，我们提倡的财政平衡是动态的、积极的，而不是静止的、消极的；应把财政平衡看成是常态，而把财政失衡看作是特殊的非常态。我认为，财政赤字是财政调控国民经济总供需的一个手段，它并不可怕，但能少则少，能免则免。在一定时期，把财政赤字作为政策手段加以运用，来刺激需求、拉动经济增长，这是必要的、正确的，但也要有一个“度”，更不能把它作为一项长期政策。如果长期搞赤字财政，任其发展，从而导致长期的过多的财政赤字，必然会出现通货膨胀，影响经济发展、社会安定与政治稳定。以上是我所理解的“财政平衡观”。重新认识这一点，对于当前如何正确、全面地理解与实施积极财政政策，是有帮助的。

二、财政政策的可持续性的内涵

“财政政策的可持续性”这一范畴目前在国内没有比较统一的看法，有必要在这里加以探讨。

一般说来，从宏观经济学的角度看，任何宏观经济政策（当然也包括宏观财政政策）事实上都是短期行为，因为它们是根据宏观经济运行周期所作的“逆风向而动”的相机抉择措施。当年，宏观经济学奠基人凯恩斯在面经济学界许多人喋喋不休地发问：“你的政策从长期看可行吗？”、“你开的药方从长期看可靠吗？会不会有副作用？”时，就显得有些不耐烦地说出了一句著名的话：“从长期来看，我们都死了！”可见，宏观经济政策只是为熨平宏观经济波动而采取的临时性的措施，对它们的应用和实施都不会而且也不应当长久进行下去，而应该根据经济形势的变化适时进行调整。如此看来，不论是紧缩性宏观经济政策，还是扩张性宏观经济政策，都是不会长期持续的。

我认为，财政政策的可持续性问题是针对财政政策的实施所可能带来的政府债务风险来说的，它实质上是一个财政风险的控制问题。我们知道，宏观财政政策作为宏观经济政策的一个重要组成部分，也有扩张性和紧缩性两种类型。我国近年来实施的积极财政政策，实质上是扩张性的财政政策。一般说来，扩张性财政政策的运用是以财政支出规模的扩大为前提的；反之，紧缩性财政政策的实施则是以财政支出规模的收缩为前提的。虽然财政支出规模的大小与当年财政收支状况（盈余或赤字）之间并没有必然的联系，即扩张性的财政政策不见得就会带来财政赤字、紧缩性的财政政策未必就会有财政盈余，但由于财政支出需求往往是无限性的，而财政收入却可能是有限性的，因此扩张性财政政策通常都伴随着财政赤字的增加、国债发行量的增加，而紧缩性的财政政策则表现出财政赤字的减少或财政盈余的出现、国债发行量的减少等现象。

从可持续的角度看，如果一国能够在实现财政盈余或基本平衡的条件下实行宏观财政政策，那么政府债务规模就不会逐年累积；或者即使逐年增加，其幅度也不会过大。因此，如果可以把政府债务控制在一个比较适度的规模之内，国家就不会发生债务危机。但现实中的情况往往不是这样。一个经济落后的国家，为了实行赶超战略，需要政府财政投入大量的经济建设资金；而一个经济发达的国家，为了增进全社会的福利水平，往往把大量的财政资金花在像社会保障之类的社会发展项目上。因此，对于在既定经济增长率和财税制度下组织的有限的财政收入来说，会经常出现不足以应付财政支出的情况，能够出现财政盈余的年度着实少得可怜。就以我国来说，在改革开放后至1998年下半年开始主动实施赤字财政政策之前，财政一直都以实现预算平衡为目标；但现实是，在这20年间，只有1978年（10.17亿元）、1981年（37.38亿元）和1985年（0.57亿元）三年间实现规模不大的财政盈余。因此，“逆风向而动”的宏观财政政策的实行，在世界多数国家都经常表现为赤字财政政策；尤其是，扩张性财政政策的实行更可能带来巨额的财政赤字，并使国债的发行规模迅速扩张。而如果在实行紧缩性财政政策期间都无法实现财政盈余，那就不可能在一个或几个经济周期内用“削平波峰，补平波谷”的办法来实现财政平衡，并且可能难以压缩政府债务规模。

弥补财政赤字的方式主要有3种：一是运用历年结余；二是发行国债；三是向中央银行透支或借款。在无历年结余可以动用的情况下，政府或者向社会借款（即

发行国债)、或者向中央银行借款。这样, 财政政策的不可持续就一般表现为两种情形: 一是私人部门不愿或无力借钱给国家, 即已经到了无法借新债还旧债的地步; 二是中央银行只能以发行货币的方式贷款给国家, 这会导致通货膨胀的发生。

从严格的经济学意义上说, 财政政策的可持续性是指, 在无限期界内, 在能够借新债还旧债和保持币值稳定的假定条件下, 当前的政府债务水平必须等于最初的财政盈余的现值。也就是说, 在某一个时点上, 如果政府是净债务人, 那么它必须考虑在将来的某一时刻把财政运行到最初的盈余上, 从而能够用于归还所欠的债务。这正是“财政平衡”与“财政政策的可持续性”之间的共通之处。但应当注意的是, “财政政策的可持续性”这一定义本身并不表明债务最终要完全偿还, 或者债务水平始终保持不变, 而是指在无限期界之内, 政府债务的最终增长率不能快于实际的利率水平。可以看出, 只要政府不会在信用上发生问题, 而且不发生通货膨胀, 财政政策的可持续性本身是容许政府历年都有负债的, 而且其债务规模还可以有适当的增长(但政府债务总规模必须小于GDP)。这一点又是“财政平衡”与“财政政策的可持续性”的差异之处。

当然, 上述“财政政策的可持续性”的定义虽然严格, 却不易操作, 因为它隐含着“无限期界”这一假定。也就是说, 尽管我们在观念上清楚财政在未来的某一个时点上能够实现盈余, 它的贴现值和当前的政府债务规模相等, 但这一时点什么时候出现, 我们却无从知晓。因此, 在实际操作中, 我们一般以国债余额占GDP的比重, 即国债负担率为主要指标, 设立一个警戒值(比如, 欧盟将国债负担率设为60%); 只要政府的债务规模占GDP的比重不超出这个界限, 那么就基本上可以认定赤字财政政策是比较稳健的, 不会有太大的财政风险, 因而是可持续的。值得注意的是, 国债负担率本身是一个相对指标, 只要国债规模的增长速度不超过GDP的增长速度, 其数值是不会增大的。当然, 由于国债最终需要通过财政, 尤其是中央财政来偿还; 并且由于国债能否顺利发行, 还要看集中于居民身上的财力如何, 因此, 为了比较全面地评估一个国家财政政策的可持续性, 除了国债负担率这一指标外, 通常还要看当年财政赤字率(财政赤字/GDP)、居民应债能力(当年国债余额/居民储蓄存款)、国债偿还率(当年国债还本付息额/当年财政收入)、中央债务依存度(当年债务收入/中央财政总支出)等指标。

三、我国积极财政政策的可持续性问题的可持续性

在探讨了赤字财政政策的可持续性的涵义及基本衡量指标之后, 下面用数据加以具体分析。应当指出, 虽然国际上对上述几个指标均设定了相应的警戒线或量的标准, 但这样的标准并不客观。也就是说, 超出相应的警戒线未必就会发生债务危机, 而在警戒线之间也未必就安全, 因为这些标准的设定本身带有较大的主观性。当然, 正如上面所说的, 这只是在财政政策的可持续性的严格定义无法具体操作下的一种权宜之策。

依据上述指标, 对我国积极财政政策的可持续性在进行国际比较的基础上作出评价, 是我国财政经济学界目前比较通行的做法。不过, 既然进行国际比较, 就有一个可比性问题。由于种种原因, 我国的财政收支和债务统计形成了自己的一套制度, 而这套制度和国际标准, 如国际货币基金组织制订的《政府财政统计(GFS)》有较大的差距, 因此按照国际标准对我国财政收支及债务统计资料加以适当的调整, 进而计算有关的指标, 是很有必要的。表1是依据现有可获得的数据进行调整后的相关指标值。

表1 按国际口径计算的有关指标 单位: 亿元, %

年份	1997	1998	1999
GDP①	74462.6	78345.2	81910.9
政府总收入②	14362.7	16005.0	17462.8
政府总支出③	15215.4	17534	19827.2
政府总收支差额④(②-③)	-852.6	-1528.8	-2364.4
内债余额⑤	5508.9	7765.7	10542.0
国内外债务余额⑥	16083.9	19429.6	22811.1
居民储蓄存款余额⑦	46279.8	53407.5	59621.8
国内外债务还本付息额⑧	1918.4	2352.9	1923.4
债务净收入⑨	1128.5	1708.0	2552.3
中央财政总支出⑩	3472.3	4206.9	5135.4
政府收支差额/GDP(④/①)	-1.1	-2.0	-2.9
国债负担率(⑥/①)	21.6	24.8	27.8
居民应债能力(⑤/⑦)	11.9	14.5	17.7
国债偿还率(⑧/②)	13.4	14.7	14.6
中央债务依存度(⑨/⑩)	32.5	40.6	49.7

注: 1. 政府总收入②=财政收入+企业亏损补贴+预算外收入+社会保障收入+未纳入一般预算收支中的中央政府基金收入; 2. 政府总支出③=财政支出+利息支出+企业亏损补贴+预算外支出+社会保障支出+未纳入一般预算收支中的中央政府基金支出; 3. 债务净收入⑨=债务收入-(债务支出-利息支出); 4. 中央财政总支出⑩(国际口径)=中央财政支出(中国官方口径)+利息支出+企业亏损补贴。

资料来源: 1. 国家统计局(2000); 2. 韩文秀和刘成等(2000)。

在用于衡量赤字财政政策的可持续性与判断财政风险程度的五个相关指标中,财政赤字率(这里为政府总收支差额/GDP)反映的是赤字财政政策的力度,欧盟一般以不超过3%为控制线。从我国的情况来看,对比实施积极财政政策前的1997年,1998年和1999年的财政赤字率有了明显的提高,即从1997年的1.1%分别上升到2.0%和2.9%,每年涨幅达到0.9%,这也正是实施积极财政政策较为明显的信号。数据表明,我国的财政赤字率尚在控制线之内。另外,从国际上看,3%的控制线并非金科玉律,不可逾越;财政赤字率连续超过3年的情况在国外经济发展史上并不鲜见。从这个意义上说,积极财政政策仍有持续实行和适当加大力度的余地。

国债负担率是国内外债务余额占GDP的比重,反映国民所承受的内债和外债的负担,欧盟将这一比率的控制水平设为60%。不少专家指出,由于财政对债务的承受能力与财政收入占国民经济比例的高低有关,欧美等发达国家的财政收入占GDP的比例一般在30%~40%之间,国债负担率约为该比例的1.5~2倍。而目前我国政府总收入占GDP的比例大约为20%~25%(甚至更多),做同样的推算,我国国民可以承受的债务比例应在40%~50%。我国1998年和1999年的国债负担率分别为24.8%和27.8%,这表明今后继续发行国债还有较大的余地。

居民应债能力是内债余额与居民储蓄存款余额之比,反映国民应对债务能力的强弱。该比例越低,说明居民储蓄存款可用于购买内债的能力越强;反之则越弱。我国始终是一个高储蓄率的国家,20世纪90年代以来持续保持在40%左右的高水平,而西方国家的储蓄率一般在20%左右。这使得我国的国内债务负担率虽然呈上升趋势,比如1997年、1998年和1999年这三年的比率分别为11.9%、14.5%和17.7%,但其水平从目前看仍然是较低的。这表明我国国民的偿债能力较强,国债发行仍有较大空间。

国债偿还率是国内外债务还本付息额占财政收入(这里为政府总收入)的比重,表明财政当期收入用于偿还到期本金和利息的压力。国际上一般把国债偿还率水平控制在10%以内。而我国在1997年、1998年和1999年的国债偿还率分别是13.4%、14.7%和14.6%,已经超过警戒线;如果考虑到国内外债务的偿还主要是依靠中央财政收入的话,那么1997—1999年这三年的中央政府偿债率(均按国际口径计算)分别为45.4%、48.1%和33%,这更是远远超过了国际上设定的警戒线。

中央债务依存度是国内外债务净收入与中央财政总

支出之比,反映的是中央财政总支出中有多大比重是通过债务融资来解决的。国际上的一般标准是中央债务依存度不超过30%为宜,而我国在1997—1999年该指标的值分别为32.5%、40.6%和49.7%,这表明我国赤字财政政策的实施已经过分依赖于债务融资来解决。

综上所述可以看出,如果从国债负担率和居民应债能力这两个指标来衡量,我国的国债负担率还比较轻,应债能力还比较强,国债发行还有比较大的空间,这是客观事实,也是我国在“十五”前期可以继续实施积极财政政策的缘由。不过,有的同志只看国债负担率和居民应债能力这两个指标,就得出积极财政政策宜长期坚持、不会有财政风险的结论,则是不全面的。因为从判断政府偿债能力的两个实质性指标,即国债偿还率和中央债务依存度来看,我国财政,尤其是中央财政则面临很大的偿债压力和很高的债务依存度;新债的发行面临着实质性的制约,这又是我国积极财政政策无法长期维系的主要原因。总体说来,由于从促进国内有效需求、拉动经济增长的角度看,能够比较见成效的积极财政政策起码应该有5~6年的延续期;而考虑到影响我国积极财政政策实施的各种现实因素,5~6年的政策延续期可能恰好是一个比较合理的选择。因此,我认为,在当前世界经济增速下滑、出口受到影响、仍存在通货紧缩、供大于求、内需不足以及前3年基础设施工程尚未完成的情况下,我国在“十五”初期仍应该而且也可以继续实施积极财政政策,但必须把国债资金主要用于未完工程,防止重复建设,加强监管,保证工程质量与效益;而在“十五”后期,积极财政政策则应当适时淡出舞台,警惕和防范出现较大的财政风险。

当然,国内外经济形势是多变的,经常会出现不确定因素,政府必须相机抉择实行扩张或紧缩的财政政策,使社会总供需达到平衡或基本平衡;但从整体上、长期上和中长期战略上看,必须实施平衡的财政政策,通过“建立稳固、平衡、强大的国家财政”(江泽民总书记为《领导干部财政知识读本》所作的批语),来促进国民经济持续、快速、健康地发展。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴2000年[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2000.
- [2] 韩文秀, 刘成, 等. 积极财政政策的潜力和可持续性[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.

责任编辑: 魏琳

Abstracts of Major Papers in This Issue

Institutional Innovation and Management Innovation : Significance , Trends and Tasks (by LI Jing-wen)

Institutional innovation is the basis and guarantee of all innovations , and management innovation is the basic condition of all innovations. In the light of the characteristics and trends of contemporary institutional and management innovations , we think that China ' s present institutional and management innovations should focus on pushing forward the transfer and innovation of ownership structures and government's management system , improving and achieving ruling by laws , establishing a high-quality team of professional business management personnel , making and implementing China ' s innovation strategy.

Key words : institutional innovation ; management innovation ; trends ; tasks

The Notion of Fiscal Balance and the Sustainability of Active Fiscal Policy (by DENG Zi-ji)

The theory of fiscal balance is an important part of the system of public finance science. The contradiction between fiscal revenue and payment is the major contradiction of public finance. The contradiction between fiscal revenue and payment is absolute , while fiscal balance is relative , whose movement track is "unbalance-balance-unbalance" . On the other hand , fiscal revenue and payment are interdependent. That is , fiscal balance can be transformed into fiscal unbalance , vice versa. The sustainability of fiscal policy is in nature the issue of controlling fiscal risk. "fiscal balance" and "the sustainability of fiscal policy" share something in common , but also are different. Therefore fiscal balance policy should be implemented as an overall and medium-and long-term strategy.

Key words : fiscal revenue and payment ; fiscal balance ; fiscal policy ; sustainability

China ' s Choice of Financing Patterns and Positioning of the Securities Market (by Yu Chang-qiu)

There is a long-standing dispute over the issue of China ' s choice of financing patterns. The author is of the opinion that presently China should adopt indirect financing as the major pattern of raising capital. On this basis , the securities market should be positioned to help the banking system promote economic development , whose functions should not be overestimated.

Key words : financing patterns ; direct financing ; indirect financing ; the securities market ; positioning

On the Two-Dimension Evolution of Enterprise Competition Theories (by LI Guo-jin)

Study of enterprise competition can be undertaken from many perspectives , of which the most prominent is the two-dimension perspectives , one being economic perspective , the other management perspective. A survey of the evolution of the research fruits of the two-dimension theory will help people have a comprehensive and deep understanding of enterprise competition theories.

Key words : enterprise competition ; theory ; economics ; management science