

凯恩斯之后六十年澳大利亚的财政政策

J·W·内维尔(J·W·Nevile) 著 罗高屏译

财政政策所关注的是政府的支出与收入对于整个经济的影响,而不是个别产业,也不是诸如领取养老金的老年人之类的特定的人群。它关注的是,对于整个经济的产出、就业与失业、通货膨胀率、外汇汇率、收支平衡等问题所产生的影响。凯恩斯学派的经济学家讨论财政政策的着眼点是总需求或经济需求的总量。政府支出使总需求增加,而税收则使总需求减少。总需求过少会造成经济衰退。因此,财政政策对于我们经济的健康与否具有非常重大的意义。至少,在凯恩斯60年前发表的资本主义经济运行理论仍然有效的前提下,财政政策的重要性不会改变。以下的篇幅将阐述凯恩斯财政政策的基本理论。该理论认为,财政政策是一种强有力的武器。当经济衰退时,可利用它使经济重新振作起来;而当经济增长过快时,可利用它将经济下调到合适的发展水平。二战之后的头二十五年,也就是人们所说的黄金时代。那时候所有西方经济的增长速度都高于他们先前的水平,有些则达到有史以来的最高水平。那时候,凯恩斯关于财政政策的理论广为人们接受。但是,在过去的二十五年中,同其它地方一样,澳大利亚也有人提出了好几种观点,指出了好几种因素。这些因素使国家财政政策的影响力下降甚至消失。这些观点引起了热烈的辩论。这场辩论所涉及的、对于澳大利亚有重大意义的那些问题将在以下篇幅中进行讨论。过去十年中,新古典学派经济学家已将其注意力集中于财政政策对总供给和生产力的影响上面。对他们的这一观点也将在下面进行讨论。本文最后部分将评论澳大利亚财政政策。有鉴于此,对于结构性赤字的评估问题便摆在人们面前。

财政政策是如何影响总需求的

首先,我们来看看世界上可能存在的最简单的经济形态。它与外界没有经济往来,也不存在外来的合作伙伴。它的投资独立存在,与外界没有关联。因此,其他地方的经济变化对它没有影响。在这样的国度中,经济产出的总量(Y)等于政府支出(G)加上私营部门的投资(I)再加上个人消费支出(C),我们也可用下面的等式表示它们之间的关系:

$$Y = G + I + C \quad (1)$$

由于与外国没有经济往来,所有产出的销售都局限在本国经济内部进行,而且,总收入与总产出持平。

我们在讨论有关财政政策之前,需要先了解政府支出的资金从何而来。我们先假设,一切税收都象人头税那样一次性缴清。私人企业的收入等于产出总数减去上缴的税收。然后,再假设消费与收入成正比例关系。这样,我们就可以写出下面的等式:

$$C = c(Y - T) \quad (2)$$

结合等式(1)和等式(2),就得出下面关于收入与产出的等式:

$$Y = \frac{I + G - cT}{1 - c}$$

我们所假设的这个的经济结构是一个极端简单的例子。尽管如此,我们所作的经济分析已经得出结果。这一结果非常重要,它可以在现实世界中推广运用。增加政府开支将增加经济产出,增加税收则减少经济产出,而且,等式中的比例系数 c 小于 1。因此,若政府支出与政府税收同时增减相同的数额,前者对经济产出所构成的影响会大于后者。若将政府开支与税收都增

加相同数额的话,经济产出也将增加相同的数额。这是千真万确的。这一结果就是人所共知的平衡预算乘数理论,这一理论被概括成一句话,即平衡预算乘数等于 1。(因为产出的增加等于政府支出增加乘以 1)。现实世界中,由于对外贸易的发生,税收将随着收入及其他一些复杂因素的变动而变动,预算平衡指数很少会与精确到 1。不过政府支出的变动对经济产出所构成的影响,大于税收变动对经济产出所构成的影响。这几乎是永远的真理。正如美国人所说,你花出一美元,所得到的总是大于一美元。

现在让我们考虑一下到税收将随着收入的变动而变动这一性质,我们得出以下等式:

$$T = tY \quad (4)$$

结合等式(3)和等式(4),可以得出:

$$Y = \frac{I + G}{1 - (1 - t)c} \quad (5)$$

现在假定由于世界上的某些原因导致投资的增加,从而也导致产出的增加,于是税收也随之增加。但政府支出将保持在原定的水平。假若原先将政府支出的水平设定为 $G = T$,那么,在目前这种情况下就出现了预算盈余。这个结论相当重要,它也是现实世界中大家所关注的。它说明政府预算的赤字或盈余的规模不仅反映出政府支出及税率的水平,而且也反映了经济活动的水平。在现实世界中,税收和政府支出都是随着经济产出的变动而变动的。例如,当经济走出衰退,财政收入随着人们收入的提高而增加,而政府的某些支出,比如失业救济金等,就会有明显的下降趋势。这时,财政政策是要鼓励其扩大经济产出规模呢?还是促使其将经济发展速度下调到合适的水平?这就取决于所制定的税率及政府提供的福利水平的高低,以及没有随着产出水平的变动而进行必要调整的那部分政府开支项目的规模的大小。这几项因素对于政府预算的赤字或盈余的规模当然都有很大的影响。此外,经济产出的水平对财政预算也有很大影响。把预算赤字的规模作为财政政策的指标是很不科学的。

每当财政预算情况提交联邦议会审议的第二天,只要打开澳大利亚的任何一种报纸,你就会发现他们对财政预算倾注的极大的关心。就财政预算对整个经济的影响而言,记者们似乎只关心一种数字:财政赤字的规模。然而,我在本文中提到的研究结果却表明,这种做法是十足的误导。具有重大意义的并非只有预算赤字。造成预算赤字的各种因素都有十分重大的意义。难道预算赤字的下降仅仅是由于削减政府开支或增加财税收入的结果吗?在现实世界中,人们应该看到更多的联系,而不要只盯着预算赤字这一个问题。政府的各项开支对经济产出的影响是各不相同的。例如,为澳大利亚皇家空军购买美国飞机对本国经济产出的影响就很小。当寻求一项财政政策的指标时,最好应当兼顾政府开支与财税收入的规模及其构成要素,而不是单单只关注预算赤字或盈余的规模大小。

此外,当你考虑财政预算对经济发展的影响时,也应考虑经济发展对财政预算的影响,两者具有同等重要的意义。在经济繁荣的 1989 - 1990 年度,联邦财政收支表显示 80 亿美元的盈余。而两年之后,这个数字变成 90 亿美元的赤字。两者相差很大,等于 1991 - 1992 年度国内生产总值的百分之四点五。但是,这其中差不多有一半是由于经济从繁荣转入衰退所造成的后果。

由于把预算赤字作为财政指标所导致的两种类型的错误之中,忽视经济发展对财政预算的影响,这通常具有更大的重要性。除非采用有人提议的 GST 标准,总的财税收入或政府开支的构成不会年年发生重大改变,政府部门的相对规模通常也不会突然变化。但是,经济形势有可能发生很快的变化。通常只用一年时间就从繁荣转变为衰退。把结构性赤字作为财政政策走向的指标有助于消化经济快速变化对预算赤字所构成的影响。我们把经济政策的中长期

目标作为正常水平,那么,当我们按这个正常水平而不按其实际水平确定经济收入与产出的规模时,结构性赤字就表示:预算赤字在这种情况下理应达到的规模。假如人们必须用单独一种数字来衡量财政政策的走向,那么,使用结构性赤字可能是最好的办法。本文稍后部分将就这一问题进行更全面的讨论。在这些讨论中,将给出澳大利亚过去二十多年中的结构性赤字的规模。应该强调的是,作为衡量财政政策走向的标准,即使是结构性赤字也有很大的局限性。例如,按政府支出占国民产值的比例测算出澳大利亚 1987 - 1988 年度政府部门的相对规模下降了三个百分点。1987 - 1988 年度,澳大利亚允许国内经济以高于前几年的发展速度拓展活动之后,政府部门的相对规模下降了二点三个百分点。即使财税收入也下降相同的幅度,这一数字也足以使政府采取平衡预算乘数的措施对国内生产总值施加足够的下调压力。

财政政策对私营经济的排斥作用

上文提到的简单理论假定私营部门的投资不受财政政策的影响。第一个攻击凯恩斯财政政策的观点认为,这是一个无用的假设。这个观点还认为,增加政府开支将减少或排斥私人投资,因此,它对于扩大产出和增加收入的影响甚微或没有影响。其论点是,当政府增加开支、同时又提高税收时,所增加的税收将使私人消费减少相同的数额;当增加的政府开支使预算赤字增加时,这将使利率升高,因此使私人投资减少,减少的数额相当于或接近政府开支所增加的数额。

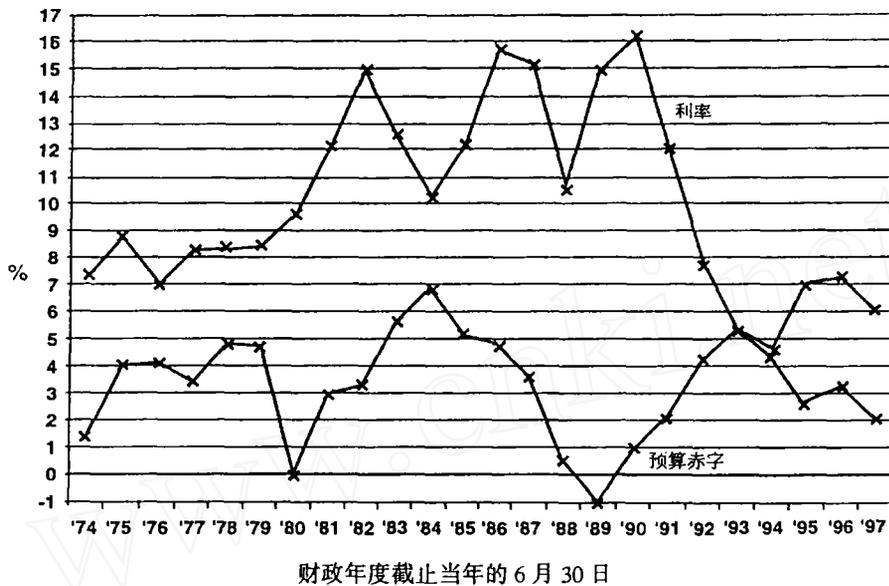
上面所举的第一个例子忽视了平衡预算乘数的原理。而当他们提出增加政府开支将会使私人消费减少的论点时,心中经常想到的便是上面所举的第二个例子。例如,沃尔什·马科思在 1993 年 7 月 17 日悉尼晨报的专栏中谈到,公营部门“在出现巨大的结构性赤字之后使私营企业遭遇高利贷制度从而削弱其经济基础”的能力。他并且得出结论:“由于今后不断扩大的公共部门赤字将对私营企业的投资构成更大的障碍从而将其拒之门外”,因此,尽管经济处于低迷状态,扩张性的财政政策将不会起作用。

在以上的分析中,我们的确假设货币政策是固定不变的,就好象货币主管部门把利率维持在固定不变的水平上。当货币主管部门把货币存量而不是利率维持在固定不变的水平上时,那么,政府开支的增加就会导致利率升高。但是,只有在非常极端的条件下,利率才会上涨到足够的程度,以至于把相同数额的私人消费排斥在外。在经济衰退期间,货币主管部门总会允许利率升高,希望藉此削弱扩张性财经政策的效果。但是,不清楚他们为什么要这样做。此外,一些分析显示:当货币存量保持不变时,政府开支的增加会导致利率升高。这类分析还显示:如果货币主管部门成功地阻止货币存量的变动,那么,私人开支的增加——例如投资方面的私人开支,或花费在澳大利亚出口商品方面的外国消费的增加——也会导致澳大利亚的利率升高。就这一方面而言,扩张性的财经政策与任何一种刺激经济摆脱衰退的政策毫无差别。

无论情况如何,澳大利亚的货币主管部门都没有维持固定不变的货币总量。短期利率才是货币政策的工具,而货币总量并不是这种工具。当设定利率时,有许多因素需要考虑,货币数量的变动仅是其中之一。对私人企业的投资决策更有影响的可能是长期利率,而不是短期利率。巨额的预算赤字可能会增大短期利率与长期利率之间的利息幅度。因此,即使短期利率维持不变,而长期利率有可能上升,从而把私人投资排挤在外。但是,没有证据表明澳大利亚发生过这类事件。澳大利亚各级政府的预算赤字与 GDP 的百分比,和长、短期利率之间的利息幅度(或总额),这两者之间实际上并没有相互的联系。从理论上说,当人们预计(因为通货膨胀加大,或由于放松银根的政策造成短期利率长期偏低,或由于其他原因)短期利率有所上升,那么,长短期利率之间的利息幅度应该会加大。那些导致人们预感到澳大利亚通货膨胀

加剧的高额赤字,可能会造成长期利率的上升。但是,没有迹象表明,高额赤字影响人们预感到通货膨胀加剧。

图 1 预算赤字占 GDP 的百分比以及短期利率



因此,当赤字增大引起利率升高时,就必然造成澳大利亚货币主管部门调高短期利率,因为赤字对长、短期利率之间的差额没有影响。为何较大的赤字会诱使货币主管部门调高短期利率呢? 以下是这一做法的理由:在其他各点都相同的前提下,更多的预算赤字将对经济产生更大的刺激。因此,人民收入及进口贸易的水平都将高出较少的预算赤字所能达到的效果。如果货币主管部门认为进口增多会造成汇率的下跌,并且,假如他们相信阻止汇率下跌事关重大,那么,他们可能会调高利率来“保卫”当时澳元对外币的比价。这是把各种条件串在一起的一条长链子。有时候,诸如此类的事件会发生。但从图 1 中看不出赤字的规模与短期利率之间存在明显的联系。如果说他们之间有一点联系的话,那么,二者之间的联系正好与上面的陈述相反。因此,澳大利亚赤字的扩大会引起利率升高的论调是罔顾事实,信口雌黄。

公债、国民储蓄及经常项目的逆差规模

当公债数额巨大时,一部分未到期的政府经费就不得被用于支付公债的利息。这会减弱政府行动的自由程度,也会减少一些团体拟用在有重大价值的项目上的可支持资金。在某些国家中,有人担忧公债数额已经过大。或者担忧,对照 GDP 增长速度,其公债增长速度过大。(当出现这种现象时,则即使当前公债数额并不算高,但很快就变得过高。)有些澳大利亚媒体的评论员对于公债过大的担忧开始加大,而持有这种心态的经济学家,则即使有也为数不多。在澳大利亚,这种担心是毫无根据的。截止 1997 年 6 月底,澳大利亚各个公共部门(包括联邦政府、州政府及地方政府在内)举债总数的净额为全国 GDP 的 36%。这一数目还包括一些国营企业的负债在内,而这部分债务与上文所指的公债无关。扣掉这部分债务,政府公债净额将降至 GDP 的 24%。经合组织成员国公债的平均值接近这一数字的两倍。而我们经常引为对照的一些国家,其公债水平甚至高出上述的平均值。比如加拿大,其公债为 GDP 的 60% 左右。此外,澳大利亚的公债与 GDP 的比例也没有上升的趋势。除掉 80 年代头五年中的两

个年度,近二十年来,政府部门的公债与 GDP 的比例基本上在 24% 与 30% 之间。而在此前的一段时间,其比例会高于这一范畴。

澳大利亚国内有时存在另一个担心预算赤字的理由:国民储蓄的水平很低,它意味着经常项目逆差。许多年来,每当澳大利亚经济快速增长,其增长速度之快足以显著地减少失业时,就已使国际收支平衡表出现巨额的经常项目逆差,这衡量出我们向外国人借支的数额。有些研究机构的经济学家认为,这类向外国人借钱的行为主要是一些私营公司所为,他们可能认为这样做有利可图。它不属于我们关心的事。然而,大多数经济学家以及所有为政府提供政策咨询的经济学家都不赞同这一观点。担心经常项目逆差数额过大的基本观点非常简单。澳大利亚已经有很多外债,我们已向外国举借的债务的数额与经济产量或 GDP 的比例已经很高。假如我们继续向外举债、债务不断增加(一旦经常项目逆差与 GDP 的比例一直增加),那么,外国人迟早会怀疑澳大利亚是否有能力偿还债务,并且将停止向澳大利亚发放贷款。这将使外汇市场上的澳元大量贬值,从而引发实际消费大幅滑坡,以及急剧、痛苦的结构调整。更有甚者,假如外国投资人退出并进行自我评价时,货币投机商可能会使疯狂、抛售折旧资产的现象提前发生。如果货币投机商有理由认为经济脆弱的迹象会造成投资人停止放款时,那么,货币投机的袭击就很可能得逞。1997/98 年度东亚危机是一个引人注目的例子,它告诉人们将会出现那些问题。尽管各地情况各不相同,但是,最好现在就采取恰当的措施来改善国际收支平衡状况,并进行缓慢的调整,缓慢的调整会使痛苦的程度减轻。

国际收支经常项目逆差等于进口与出口的差(贸易差额)加上澳大利亚人支付外国人的股利、利息和礼品的净额。它也等于投资与储蓄之间的差(储蓄差额)再加上支付外国人的股利、利息及赠与的净额。国民统计的好几项条款对于上述名词的定义都是这样规定的。因此,当统计人员测算经济活动中的一些数据时,储蓄差额与贸易差额这两个数字是相等的;按照这个项目的定义,它们的数额也必须是相等的。但是,如果执行经济计划导致贸易差额与储蓄差额的数额不相等,那么,我们应当如何处置这一问题?是变动贸易差额呢还是调整储蓄差额?储蓄差额表示外国货币供应的净额,也是资本帐户中外资流入的结果的净额,它相当于外国人为了帮助我们;投资融资而借给我们的款项。而在另一方面,贸易差额是进口超过出口的入超,它表示的是为支付超额部分的进口商品而引起的外国货币需求的净额。因此,当计划中的贸易差额大于计划中的储蓄差额,外币的需求就会加大。这会造成外汇升值或澳元贬值。反过来,又将使澳大利亚进口商品价格昂贵,而我们的出口商品对于外国人而言价格更低廉一些。这时,可以预见的是,计划中的贸易差额会被减少,一直到贸易差额与储蓄差额相等为止。反言之,假如计划中的储蓄差额大于计划中的贸易差额时,人们应该预见到外汇汇率将上涨,因而进口呈上升势头,出口会受到压抑,这种情况一直持续到计划中的贸易差额与计划中的储蓄差额相等为止。所以,在澳大利亚这样实行浮动汇率的国家,人们应能预见到储蓄差额是占支配地位的。毫无疑问,两种差额都会起变化,但是,市场上存在一种机制,它主要保障贸易差额的变化会引起贸易差额与储蓄差额的平衡。

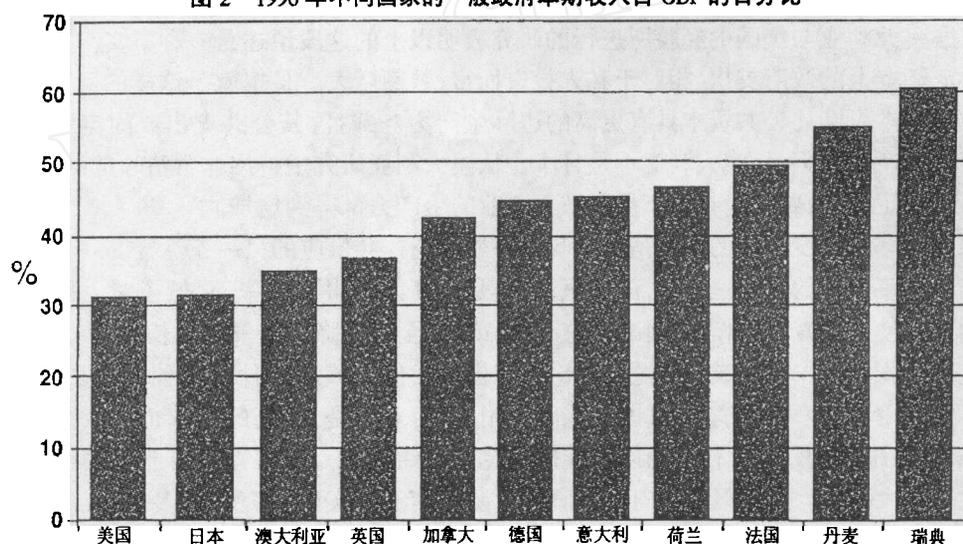
假如想要减少经常项目逆差,那么就降低储蓄差额的规模,而减少投资,便可达到这一目的。但是,当这一切发生时,经济产量、收入及就业也将出现不景气。这就是 1990 年代初期经济衰退时减少经常项目逆差的原因。假如经济增长率足够大,足以将失业率降至令人满意的水平,投资的数额也必须增大而不是降低。因此,在不增加失业前提下减少经常项目逆差的必要条件就是提高澳大利亚的储蓄率。

要实现这些目标,财政政策是十分重要的。我们不但可通过一定的税收政策来鼓励(或压抑)储蓄,而且,政府部门的储蓄还取决于政府经费的规模及其构成,以及政府财政收入的大小。不要掉进一个陷阱,把储蓄赤字等同于公共部门的动用储蓄金,这很重要。储蓄是国民所

得与消费之差,而不是政府的岁入与开支之差。公共储蓄是公共投资与赤字之差,减少赤字会增加公共储蓄。但是,如通过减少投资支出来削减赤字,公共储蓄就不会增加。对于公共部门而言,投资是必要的。其必要性就与私营企业需要投资一样。(明确公共投资有时候存在一些消费,而私营企业的投资有时候也同样会存在一些浪费)财政政策可以通过削减政府经常费用或通过增加税收来增加国民储蓄。但是,它不能通过削减公共投资来增加公共储蓄。

澳大利亚政府 10 年来一直在寻求削减经费的办法。但是,若不减少多数澳大利亚人认为很重要的一些项目所花费的费用,那么就不可能大幅削减政府的经常支出。如果要使财政政策鼓励澳大利亚增加储蓄,那得依靠增加税收的政策。与大多数经合组织成员国相比,澳大利亚的税率是非常低的。图 2 显示,政府财税收入只占 GDP 中的百分之三十五左右。这是经合组织成员国中最低的税率。提高澳大利亚的储蓄至关重要,财政政策可以在这方面发挥主要的作用。但是,这需要提高税率。

图 2 1996 年不同国家的一般政府本期收入占 GDP 的百分比



资料来源:经济合作与发展组织经济概况,1997 年 12 月。

财政政策、生产率、供应方

过去十多年来已经形成一股财政政策的新思潮,人们称之为“均衡的财政政策”。撰写这方面论文的新古典主义的经济学家回避了一个问题:假定经济永远处于均衡状态,在这种状况中的失业都是自愿性的失业。在这种状况中,财政政策能否对社会的总需求、就业和失业构成影响?任何想要就业的人都能得到工作,并且,劳动力的供应与劳力的需求总能相互适应。在这种经济制度中,通过调整政府经费及税率来改变总需求的政策并不直接影响经济产量及社会就业。而在失业者难以找到工作的那一类经济制度中,调整政府经费及税率对于经济产量和社会就业,很可能具有直接的效果。即便是暂时性经验主义者也会指出,自愿性的失业将确实存在的,用来证明财政政策可以影响总需求的各种分析之中,均衡的财政政策很可能没什么作用。但是,这一理论把关注的焦点集中于供应方。它对于凯恩斯财政政策及其偏重于社会总需求的缺陷是一项有益的校正。1973 年油价大幅度攀升,自那以后出现的一系列事件突显了社会供应的重要性。它表明供应与需求是同等重要的。观察均衡的财政政策的一种方法就是把它视为一种宽泛的综合的分析,分析财政政策如何长期地影响社会供应。在此期间,人们

会认为失业形势的波动最终可以得到平衡。

虽然,政府在教育、卫生等行业的支出类似于投资经费,其重点仍集中于固定资产及设施的投资。一般说来,这样做对于增加经济的潜在的生产率具有直接的效果。在某些案例中,这种促进生产力上升的可能性很大(假定,在某些均衡的财政政策方面的文章中出现这种情况)。但是,这种直接的增产还不是故事的结束。政府在道路、电讯等经济基础设施方面的开支会提升私人企业资本的生产能力,从而增强私人投资的动力。有时候,人们把它称为私人投资的堆积。假定国民经济总是处于没有非自愿失业的均衡状态(或总是处于潜在产出的状态),这就意味着,在固定资产上面每投入一个单位的公共资金,便会挤走一个单位的私人开支。然而,被挤走的私人开支未必全部都是投资支出,其中有一部分可能是私人消费。此外,即使因为有一部分私人开支被挤走,致使私人消费与经济产出的比例有所下降,但是,由于经济总产量的上升,消费的绝对数量可能不会下降。

即使私人投资支出下降,其下降的数量等同于公共投资支出所增加的数额,那么,只要公共资本更具生产活力,经济产出就会继续增长,其增长的幅度至少会达到私人投资所增长的水平。依据澳大利亚与美国的经验所进行的研究表明以上的这段论述是一种事实。某些国家花费在固定资本上的政府支出,相对于私人投资而言,数额巨大。日本就是这样的例子之一。其私人固定资本可能比公共资本具有更高的边际生产力。并且,其公共支出或固定资本可能不增加潜在的产量。但是,澳大利亚不是日本。从澳大利亚研究中得出非常清晰的结论:增加公共支出或固定资本,将使潜在的产量和私人企业的生产力都得到增加。

调整税率来改变就业的刺激是财政政策可能影响社会供应的另一条途径。一些经济学家以及其他许多媒体的评论家认为,高税率,尤其是很高的所得税税率,降低了对人们参加工作的鼓励。这使人们减少工作,从而减少总产量,或者,至少会降低产量的增长率。

这种主张有多少真实成分?经济理论没有告诉我们应该用这种或那种方法来解决问题。高税率使悠闲看起来更具诱惑力(因为悠闲不用上税)。但是,较高的税率也会减少可支配的收入,从而鼓励人们延长工作时间以便维持既定的生活标准。经济理论可能无法指明究竟哪一种效果更大一些。人们只好转向实证研究。澳大利亚的实证研究不够多,澳大利亚人还不能给出令人信服的答案。但是,美国人在这方面已进行了大量的研究,美国人可以就其国内所发生的经济现象给出令人信服的答案。澳大利亚的经济状况可能并非全部不同于美国。在美国,提高或降低税率对于家庭中主要的挣钱的人的工作量的多寡没有实质性的影响。而他们是最熟练的、最有生产能力的劳动者。他们对于家庭收入或对于整个经济生产的增长都是最有贡献的。增加所得税对于家庭次要的挣钱人的工作量的多寡的确具有小的然而却是显著的影响。由于税率提高,次要挣钱人很可能会减少每周工作的时间,甚至还可能会退出劳动市场。但这对于经济总产量的影响不大。此外,一些次要挣钱人由于税率的提高,因而停止不做的工作可能会由当时的失业人员来完成。因此,增加(或减少)所得税税率对经济产出的总量很可能只有很小的影响。

结构性赤字

在审查澳大利亚财政政策之前,先来拟订一个财政政策导向的衡量措施可能是有益的;让我们看看澳大利亚财政政策的导向究竟如何——是扩张性的、中性的、还是收缩性的?本文的前面部分已经提出,最常用的衡量措施,即预算赤字的规模等,可能会受到舆论严重的误导。没有一项用来衡量财政政策导向的措施是十分完美的。不过,结构性赤字可能是最好的。它(每个年度)给出一个数字,利用这个数字来衡量财政政策对经济施加了多大的刺激;结构性赤

字将测算出当经济产量达到正常或理想水平,即产量达到财政政策所定的目标时,多大的赤字才是适当的;根据中长期政策所制定的目标,应把经济活动的水平定在多高的地方才能与正常的经济发展水平相适应。结构性赤字使这一问题成为公开的问题。传统的办法是:参考若干经济发展处于理想水平的年度的情况,估测出经济发展的趋势。何为理想的水平?这个判断标准因人而异。它取决于人们对于失业和通货膨胀的厌恶的程度。在澳大利亚这样的商品出口国、制约经济活动增长的因素通常是国际收支平衡的差额。用来判断经济水平是否达到长期政策目标所预定的理想水平的标准、与判断出口商品价格长期走势的标准、以及影响国际收支平衡的其他因素是有关联的。

本文在测算澳大利亚结构性赤字时假定,1987/88 年度的产量及收入状况处于正常水平或理想水平。当 1973/74 年度被认为是产量也处于正常水平的年度,或略高于正常水平的年度,这就意味着,自第一次石油风波引发世界经济的危机之后,澳大利亚的经济潜力从长期来看每年的增长率仅为 3%。澳大利亚经济结构发生重大变化之前的 1987/88 年度,经济活动维持在较高的水平上。而近年来国际收支平衡表上的数字显示,其经济发展水平不可能无限期地保持在 1987/88 年度的水平之上。1987/88 年度的平均失业率为 7.6%。如果要使澳大利亚失业率低于这一水平,并且要切实减少大量的长期失业现象,那么,每年的经济增长率就必须大大地高于 3%。有证据显示,必须进行结构调整,才能使这一可能成为现实。但是,回顾过去在这方面的实践,经济增长率一直徘徊在百分之三左右。

从赤字转变为结构性赤字时,需要做的不仅仅是调整经济发展水平的变动(周期性调整)。人们还必须调整通货膨胀。澳大利亚政府经费中有一定比例是用于偿付公债的利息的。这个比例很小但意义重大。通货膨胀减少了大众手中的政府公债的实际价值。根据名目条款,具有固定价值的那些资产其实际价值也减少了。当通货膨胀率明显大幅度上升时,名义上的利率一般也会上升。虽然它的上升通常总要比前者慢。较高的利率中有一部分是用来偿还所贬低的债券或债务的实际价值。然而,为政府公债所支付的利息全部算在财政预算的支出方,而大众手中的政府公债的实际价值被贬值的那一部分并不包括在内。要偿付这一部分损失不会使政府处境更加难堪,因为政府公债的实际价值中被贬值的那部分价值把它抵销了。我们换一种办法来观察这个问题,结果得出相同的结论。这种观察办法就是把大众手中的政府债券的实际价值被贬值的那部分价值看成是由通货膨胀引起的隐蔽的税赋,并且理应把这种“通货膨胀税”算在政府预算的收入方。

有一种观点认为,计算结构性赤字时,大众手中的政府公债的实际价值被贬值的那部分价值应当作为税赋处理。这个观点一般说来是正确的。但是,它取决于使用结构性赤字的目的。一般情况下,结构性赤字被用作一种政策指标,表示财政政策试图对经济产出施加什么影响,从而达到增加就业以及其它各种宏观调控的目的。只要人们领会到通货膨胀减少的是他们手中的公债的实际价值,那么,上述那种观点就是正确的。计量经济学的的数据表明,在通货膨胀时期,消费者认为通货膨胀对于借出的资金的影响抵销了他们所获得的许多利益。(比如,可参阅 Nevil 1983, P357)。因此,暂且不论所获得利息均为应税利益,相应于负债价值贬低部分的利息并不被视为本期收益,并且它对消费不构成影响。因为金融资本的价值是通过这部分利息的偿付得以维持的。因此,人们无须考虑它对于花销通货膨胀引起的公债的实际价值所贬低的那部分价值所具有的更深刻的影响。

所有的利息收益都可能要征税,这一事实将使形势发生何种变化?情势没有任何变化。只不过对于收入的剩余部分的实际税率较高一些。或者更准确地说:金融资产的税率与边际税率产品的税率及通货膨胀率是相等的。为此,可支配的收入因受通货膨胀的影响而减少了。但对此征收的税却还是按照平常的办法来计算。此外,还应从赤字中减去通货膨胀税。

因为公债的实际价值已经下降,并且补偿性的利息偿付也依然包括在政府开支的帐面上。

假如结构性赤字被用来衡量借款的规模,一般情况下是指政府部门向私人部门(或海外人士)的储蓄借款,如果这样的话,情况就有一些不同了。严格地说,通货膨胀税应该作为一种税收来对待。但是,在考虑国民经济中的存款总额时,必须从私人储蓄中减去通货膨胀税。为了简单、方便起见,许多人在计算政府赤字或私人储蓄时,都把通货膨胀税忽略不计,因为在所忽略的这两个项目中都包括了通货膨胀税。图 1 列出了通货膨胀税的规模,该图是为了显示结构性赤字的。因此,读者可根据自己认为比较适合的做法,决定通货膨胀税的取舍。

通货膨胀税并不是只针对债券的一种税。在日常生活中,人们并没有意识到货币也是政府债务的一个部分。大众手中的钞票实际上也是政府的债务。因为赤字的规模中还应加上货币的通货膨胀税。它所涉及的数额不大。1996/97 年度针对货币的通货膨胀税在 1.5 亿美元上下,或者,不足 GDP 的二十分之一的百分之一。1996/97 年度的通货膨胀率特别低,但在过去 20 年间针对货币的通货膨胀率一直都低于 GDP 的百分之一的二分之一,甚至常常还远远低于这一数字。

计算结构性赤字的最后一个问题是:应如何处置资产销售的问题。赞同或反对将销售的资产计入政府的收入帐面的人所提出的见解都有道理。应该如何处置这一问题,这在很大程度上取决于估算结构性赤字的目的。但是,当销售的资产数额很大时,有些人强烈反对将其列入政府收入的帐面。结构性赤字的数字的使用通常具有强烈的含意,它表示经济产出是否处于“正常”的水平、赤字的规模是否恰当、预算赤字可否长期存在而不会出现问题。由于大量的资产销售是不可能长期继续下去的,因此,计算结构性赤字时将其计算在内的做法是不恰当的。

当你把赤字作为一种衡量手段,用来衡量公共部门从私人储蓄中借款的规模时。情况就更是如此。把资产出售给澳大利亚人不会改变公共部门从私人储蓄中借款的数额,若将资产出售给外国人,情况就不再是如此简单了。然而,它对于私人企业的储蓄水平也没有影响,只是在很短期间内有影响。资产从一种形式(比如企业)转变为另一种形式(例如:现金),对于储蓄并没有直接的影响。把资产销售给外国人对于国际收支的经常项目逆差也不构成直接的影响。但是这种销售对于长远的国际收支平衡会有负面的影响,除非把销售所得用来增加出口或减少进口。不过,把资产销售给外国人有助于支持短期的外汇汇率。

图 1 中有关结构性赤字的数字不包括资产销售。此表中的实际赤字减去周期性调整和通货膨胀税就得出结构性赤字。该图表是各级政府的综合帐目,包括了联邦、州、及地方政府的统计数字。

澳大利亚的财政政策

图 1 记录了澳大利亚财政政策的显著特征。从 1973/74 年度以来的大多数年份都有结构性盈余。尽管如此,一些有影响力的团体还在不停地要求政府紧缩财政政策,甚至在经济衰退期也提这样的要求。1992 年是 1930 年代大萧条之后 20 世纪最严重衰退的中期,澳大利亚商业理事会在这一年提出:“非常重要的一点是,1992/93 年度联邦政府的宽泛的财政目标应该是执行精明的管理,并减少政府开支。这将使联邦政府赤字达到 GDP 的百分之二左右。”

这就提出了两个问题。第一个问题是,20 年前澳大利亚财政政策是否一直偏重于紧缩的政策?第二个问题是,为什么有如此多的商业组织和媒体的评论员如此经常地要求实行紧缩的财政政策?

1973/74 年度之前,当时处于经济衰退期,政策相对宽松。尽管如此,澳大利亚实行的还是

相对紧缩的财政政策。由于在那以前的大多数年份里失业率较低,因此,实行紧缩的财政政策是恰当的。可从那以后,失业率急剧上升,财政政策本应用来减少失业,但失业率减少了没有?

图 3 结构性赤字占 GDP 的百分比及失业情况一览表

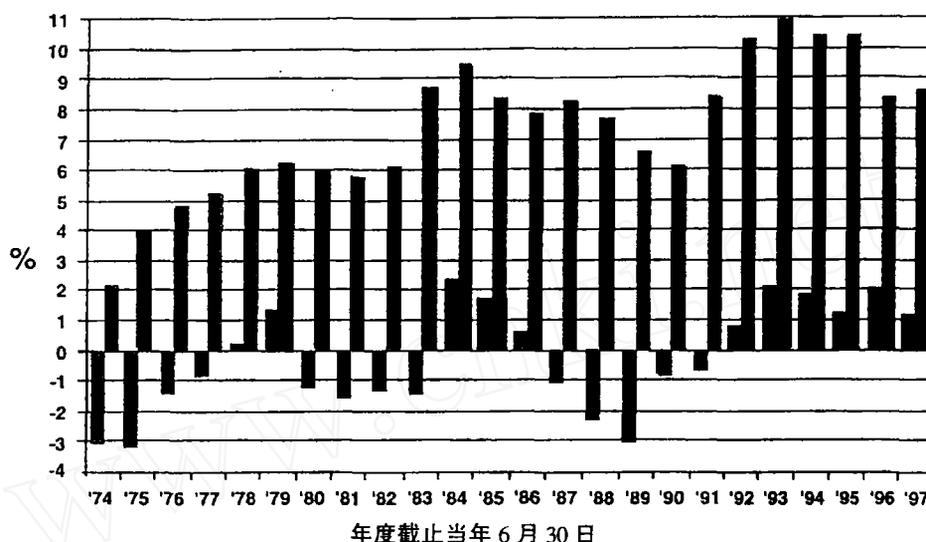


图 3 的数字表明从 1973/74 年度至 1994/95 年度的结构性赤字和失业情况。1983 年以前的财政政策对于失业情况的变化所作出的反应很小。为了应对在 82/83 年度里发展起来的严重的衰退,在 1983/84 年度里大幅度地提高了结构性赤字。这么高赤字在此后三年逐渐消失。为了回应 1990/91 年度之前发展起来的更为重要的衰退,1991/92 年度又出现了结构性赤字。但是它仅为 GDP 的百分之 0.9,而与此相比较,1983/84 年度的结构性赤字为 GDP 的百分之 2.5。1992/93 年度结构性赤字升至 GDP 的百分之 2.1。从经济衰退开始到财政政策作出充分反应,这之间差不多有 3 年时间。

财政政策对经济衰退作出充分反应的速度为何如此缓慢? 有些人认为 92/93 年度应实行比 91/92 年度更为紧缩的财政政策,其理由何在?

一些评论员认为,扩张性的财政政策是无效果的政策,因为它挤走了这么多的私人开支。因此,对于产量的增加而言,很可能没有净效益。在 1990 年提出这种想法是罔顾事实的瞎说。这类想法及为了反对排挤私人开支而拟出的统计数字,在本文前面章节中有收录,在当时广为人知。此外,国际上对于 1982 年的严重的全球衰退所作出的反应业已证明,扩张性的财政政策是有效的。世界上有好几个国家实行这种带有大量财政赤字的扩张性的财政政策,引人注目的是,美国与澳大利亚也名列其中。而正是这些国家,就业增长强劲,失业率急剧下降。某些国家的财政政策没有如此扩张,她们的情况正好相反,失业率的下降速度非常缓慢。例如,美国的失业率 1983 年为百分之 9.5,1988 年为百分之 5.4,而德国的失业率 1983 年为百分之 8.2,到了 1988 年还是百分之 7.6。因此,那种认为扩张性财政政策挤走私人开支的观点不再是令人信服的了。

另外,一些人在 1992 年提出,并且至今还坚持的一种观点认为,人们必须警惕财政政策对经济施加的每一项刺激措施,以防止它增大通货膨胀的压力。失业确实是抑制通货膨胀的有力武器。而减少失业的任何一种措施,包括扩张性的财政政策在内,都会稍微加大通货膨胀上升的机会。但是,在这个时候担心这个问题似乎有点古怪。因为,参考过去 25 年来的标准,当前的通货膨胀非常低,而失业率却依然过高。尽管如此,还是有些人认为,控制通货膨胀

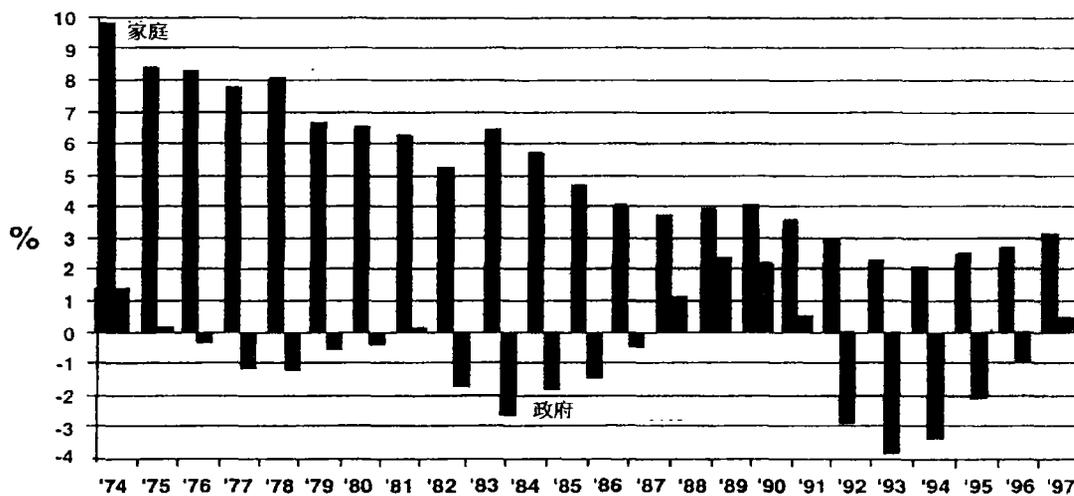
更重要,减少失业的重要性次之。有些人之所以有这种想法,可能是因为他们了解其它国家通货膨胀过高所造成的后果。但是,人们并没有注意到,提出这种观点的人通常既不是失业者,也不是有可能失业的人。

最后一个反对扩张性财政政策的观点是由于担心国际收支逆差及经常项目逆差所引起的。增加税收和/或削减政府日常经费会减少储蓄差额和经常项目逆差。但这并不意味着扩张性财政政策一无是处。在经济衰退期间,减少失业通常比减少经常项目逆差更重要。由于经济衰退,经常项目逆差有可能已经降下来了。如果不顾高失业率,收支平衡的情形会很糟。而1992年和1993年的情形并非如此。因此,可以通过增加政府经费并同时增加税收来刺激经济,这样做不会增加储蓄逆差。在经济严重衰退时期,国际收支平衡的压力不能成为反对扩张性财政政策的的有效借口。

尽管如此,反对扩张性政策的一些国际收支平衡方面的观点确实也反映了澳大利亚经济所面临的一个重大问题。本文前面有关国民储蓄和经常项目逆差的章节中,从一些推理性的论点得出一个结论:当需要增加国民储蓄时,财政政策的确可以在这方面发挥作用。而在澳大利亚,为了达到这一目标而采取的适当的办法将涉及税收的增加。我们将在以下各段中观察1990年下半年的实际情况,以及评估财政政策在增加国民储蓄方面具有多大的作用。

澳大利亚统计局公布以下三方面的储蓄数字,即公司机构的存款(包括公共贸易企业)、家庭储蓄和一般政府机构的储蓄。公司机构在准备缴纳所得税时会增加储蓄,除此之外,它们很少有大量储蓄。同理,他们动用储蓄金的数额也很小。他们的储蓄意义不大,人们不太重视它。图4显示的是家庭储蓄及一般政府机构的储蓄。引人注目的,表上一般政府机构的动用储蓄金的数字与预算赤字的数字差别很大。此中缘故已在国民储蓄与经常项目逆差那一章节中作过介绍。

图4 部门储蓄占GDP百分比



家庭储蓄及政府机构的储蓄都呈现出明确的周期性的形态。在经济衰退期储蓄减少(或动用储蓄金增大)。但是家庭储蓄正呈现急剧的下降趋势。政府机构的储蓄的波动性加大,但却没有明确的走势。在每个连续的衰退期里动用储蓄都增大,但在1980年底经济景气时期有正值的储蓄与以前的景气时期相比要大得多。

表 1 澳大利亚的结构性赤字 (GDP 的百分比)

	实际赤字	周期性校正	通货膨胀税	结构性赤字 (a)
1973/74	1.4	-00.3	4.7	-3.0
1974/75	4.1	0.4	6.8	-3.1
1975/76	4.2	0.4	5.1	-1.3
1976/77	3.5	0.5	3.7	-0.7
1977/78	4.9	1.4	3.2	0.3
1978/79	4.8	0.7	2.8	1.4
1979/80	3.6	1.0	3.6	-1.0
1980/81	3.1	1.0	3.6	-1.5
1981/82	3.4	1.2	3.4	-1.2
1982/83	5.7	3.1	3.9	-1.3
1983/84	7.0	2.0	2.6	2.5
1984/85	5.3	1.0	2.6	1.7
1985/86	4.9	0.4	3.8	0.7
1986/87	3.8	0.6	4.1	-0.9
1987/88	0.6	-0.1	2.9	-2.2
1988/89	-0.9	-0.6	2.8	-3.0
1989/90	1.0	-0.6	2.2	-0.7
1990/91	2.3	1.3	1.6	-0.6
1991/92	4.4	2.4	1.0	0.9
1992/93	5.5	2.5	0.9	2.1
1993/94	4.5	1.9	0.8	2.0
1994/95	2.8	0.9	0.5	1.3
1995/96	3.4	0.5	0.8	2.1
1996/97(b)	2.2	0.6	0.4	1.2
1996/97(a)	2.1	0.5	0.3	1.2

说明: (a) 由于四舍五入, 各行数据可能没加上全部数据

(b) 部分统计以初步数据为基准

(c) 以预先的估计和作者的估计为基准。

资料来源: 计算的数字来自以下各项资料: 澳大利亚储备银行, 公告: 澳大利亚储备银行, 不定期论文卷期号 8A; 澳大利亚联邦预算书及有关预算的文件, 第一期; ABS, 政府财务估算, 澳大利亚, 目录编号 5501.0;

ABS 公共部门债务, 澳大利亚目录编号 5513.0;

ABS 州政府及地方政府财政, 澳大利亚, 目录编号 5504.0.

发布家庭储蓄下降趋势并不会使人吃惊, 除非在经济衰退的同时, 又逢投资下降, 而且储蓄差额和经常项目逆差又一直居高不下。家庭储蓄的数额一直以来都大于政府储蓄。但重要的是要扭转其下降的趋势。启动强制着老金可以实现这一目标, 不过要长期坚持方可奏效。至少今后五至十年, 政府储蓄在整体上有望增加, 可以跨越衰退与繁荣的循环。正如前面提到的观点所说的那样, 增加澳大利亚公共部门储蓄的恰当手段就是增加税收。联邦政府有责任办理这件事。因为储蓄差额的大小是全国人民的问题, 理应由国家来解决。但是联邦政府一

向未倾向于减税而不是增税。1986/87 年度联邦的预算收入为 GDP 的 27.8%，而到了 1989/90 年度，这一数字下跌至 25.9%。而 1992/93 年度更下跌至 23.5%。自那以后，这一数字略有上升，但仍未达到 1989/90 年度的水平。从衰退期间宜刺激经济的观点来看，从 1989/90 年度到 1992/93 年度收入比例的下降是可取的。但是，在此三年间若少减些税收多加些政策的资本支出，情况本可以更好一些。（事实上，1989/90 至 1992/93 年间公共资本支出的数额下降了）。无论如何，一旦澳大利亚经济调整增长，财政政策的当务之急就是增加税收和公共部门的储蓄。

过去二十年间，政府支出与 GDP 的比例呈下降趋势。1989/90 至 1992/93 之间政府在固定资本方面的支出减少只是上面所公布的那个下降趋势的一个组成部分。截止 1976/77 年度的 5 年时间中，政府固定资本支出与 GDP 的比例平均为 8.6%，而截止 1996/97 年度的 5 年中，其平均数仅为 4.2%。这种下降的原因，一部分是由于公共企业的私有化。但是，由此造成的下降还不到总数的一半。近年来财政政策最大的失误之一，就是一直在减少公共资本支出。造成这一结果的原因，是政府企图减少预算赤字，以便将政治上的痛苦降到最低限度。这一情况延续的时间越长，澳大利亚将来生活水准的前景就越糟糕。提高公共部门资本支出的需要加剧了澳大利亚增加税收的迫切需要。

译者单位：厦门大学图书馆

邮 编：361005