

财政政策·货币政策·公共财政

许经勇

(厦门大学 经济系 福建 厦门 361005)

摘要: 1998年以来,我国国民经济的运行,遇到了一些困难,为使国民经济保持稳定增长的态势,政府实施了积极的财政政策,但在实际运行中,财政政策的启动不单一的,还需要货币政策的配合。本文第一部分论述了货币政策与财政政策的相互关系。财政政策与货币政策的相互关系,实质上就是财政与货币信贷的关系,它们当中任何一方的失衡,都会对另外一方产生影响。例如,财政出现赤字,必然影响银行信贷。本文第二部分论述了财政政策与公共财政的关系。作者以为我国现行的财政收支范围,还有许多与社会主义市场经济不相适应的地方。一方面,财政供给过宽,包揽过多,特别是向竞争性生产领域过多的延伸,远远超出了政府职能的范围。另一方面,一些应当由政府承担的公共物品的供应,则又无力支撑和保障。因此,必须着力改变财政支出结构,使其主要投向公共物品生产领域。

关键词: 财政政策; 货币政策; 公共财政; 银行信贷

中图分类号: F811.2 文献标识码: A

1998年以来,我国国民经济的运行,面临着出口贸易受阻,消费需求增长缓慢等问题。为了保持适当的增长速度,政府实施了积极的财政政策,即在银行出现较大幅度的存贷金、市场物价持续回落的情况下,利用适当规模的财政赤字和增发国债,作为启动国民经济增长的宏观调控手段,以便在更高的经济发展水平上实现新的财政收支平衡。当然,也应当确定这样的预期,即实施积极的财政政策是特定条件下所采取的特定政策。从中、长期来说,仍然要坚持财政收支基本平衡的原则,实行适度从紧的财政政策,严格控制并逐步缩小财政赤字。

一、财政政策与货币政策

财政政策与货币政策的相互关系,实质上是财政与银行的相互关系。财政与银行的关系,实质上是一种既分工又协作的关系。财政与银行信贷的协作关系,是寓于财政与银行信贷的同一性之中;而财政与银行信贷的分工关系,则是寓于财政与银行信贷的差别性之中。财政与银行信贷的同一性,在于两者都是社会再生产过程中的分配环节,财政收支与银行信贷收支存在内在联系;财政与银行信贷的差别性,在于筹集和运用资金的主体不同,资金的来源和用途的不同,以及所固有的职能不同,等等。正确认识财政与银行信贷的相互关系,是正

收稿日期: 1999- 04- 02

作者简介: 许经勇,男,厦门大学经济系教授,福建省劳动模范,博士生导师。

确认识财政政策与货币政策的基础。

财政与银行信贷的内在联系，首先表现在任何一方的失衡，都会给另一方产生一定的影响。例如财政出现赤字，必然会影响银行信贷。因为弥补财政赤字的途径，一般是向银行透支，或发债券。如果向企业、个人发债券，就会对银行信贷产生“挤出效应”；如果向银行发债券，也会影响银行的信贷规模。又如，固定资产投资的“拨改贷”，即由财政拨款改银行贷款，实际上是把财政资金用信贷方式安排，这笔信贷资金理应由财政拨款解决（目的是变无偿使用为有偿使用）。如果财政资金未能拨足，就会长期占用银行资金。同时，无论财政以什么方式供应固定资产投资，其项目建设和投产后的流动资金，都要由银行供应，因此，财政在安排固定资产投资时，必须和银行信贷，进行统一平衡。1998年，政府增发1000亿元国债，用于固定资产投资，加强基础设施建设，同时要求银行相应发放1000亿元配套贷款，就是这个道理。银行信贷的失衡，也会对财政收支产生较大的影响。例如，银行信贷规模偏小，流通中的货币量偏小，生产和流通无法正常进行，财政收入就会减少；银行信贷规模偏大，货币供应量偏多，必然出现通货膨胀。从我国财政收支变化情况看，通货膨胀往往会使财政支出大幅度增加，而财政收入却不会随着物价的上升而自动增加。

1998年和1999年，为使我国国民经济继续保持快速稳定增长的态势，增加基础设施建设的积极财政政策受到人们的特别关注。然而在实际运行过程中，财政政策的启动并不是单一的，同样需要货币政策的配合。例如，1996年至1999年，中央银行连续7次降低存贷款利率，以及降低准备金存款利率，这不仅从微观上有利于降低企业的投资成本（企业因贷款利率的下调就少负担利息2600多亿元），而且从宏观上也有利于货币政策与财政政策的协调配合，从而使国民经济保持较快的增长速度。1998年财政部增发的1000亿元长期国债，与以往所不同的是，它不是销售给老百姓，而是定向地向国有商业银行发行，其筹集的资金全部用于基础设施建设。这实质上是对银行储蓄的引导和分流。我国是一个具有储蓄传统的国家，储蓄率在世界上名列前茅（约占GDP的40%）。1996年至1999年，尽管连续7次降低银行存款利率，但储蓄存款的增长速度仍然很快（1998年比1997年增长17.1%）。老百姓不愿掏钱消费怎么办？一个办法就是政府靠自己的信用向商业银行借款搞建设，这就是发行国债。在目前，银行储蓄存款比较多，存在一定幅度的存贷差，通过财政债券将一部分储蓄转化为对基础设施的投资，不但不会过量发行货币，还有利于提高银行资金的运营效益。这也是财政政策与货币政策的相互作用。

货币政策与财政政策的相互作用，还表现在银行存款利率的下调，有利于降低国债的发行成本，减轻国家财政的负担。因为国债发行也必须考虑成本问题，较高的利率水平会加大发行成本，增加未来的财政支出负担，对财政收支的长期平衡构成威胁。伴随着银行利率的持续下调，国债的发行成本必然相应降低，总的发行规模就有可能适当扩大。不仅如此，银行利率的持续下调，还必然刺激更多的居民和金融机构倾向于购买国债，从而为国债的发行提供有利条件。国债从安全性方面优于股票，从收益方面优于银行存款，这是当前许多居民将国债作为投资首选的主要原因。在1998年的降息中，中长期存款利率的下调幅度大于短期存款利率下调的幅度，而且期限越长，调整幅度越大，从而在收益方面使国债的优越性进一步凸现。因此，预计在今后一段时间，不但居民会更多地选择购买国债，而且一些金融机构在准备金利率调低后，出于安全性方面的考虑，也会将部分资金用于购买国债。

但是，如何把财政政策与货币政策有机地协调起来，仍然存在着一些值得我们深入研究的问题。我国1998年的宏观经济总体态势是，初步扭转了1996年经济“软着陆”以后增长

率大幅度下滑的态势，但这种成绩的获得主要是借助于政府的行政力量，即依靠实行积极的财政政策。至于非国有部门的投资，特别是中小非国有企业的投资，还没有显著的增加。也就是说，对经济增长的拉动，主要是依靠行政力量，而不是依靠市场力量。虽然宏观经济政策是适当增加货币供应量，但是现实生活中却出现信贷萎缩的苗头。1998年，如果扣除因配合国家基础设施投资项目的那部分银行贷款，银行贷款总额的增长率实际上是下降的。当年的货币发行量还比年初计划少了近500亿元。这种现象的出现，除了主观因素外，也存在体制上、政策上的制约。例如，要求商业银行每年降低不良贷款比例2—3个百分点，取消贷款规模管理，赋予商业银行更大的信贷决策自主权，实行资产负债比例管理，致使一些存在贷差或贷款比例高的银行无法新增贷款，在商业银行内部信贷决策权上收以后，商业银行总行对资金调度不灵，严格的资金比率要求使许多投资项目不符合贷款条件而拿不到贷款，中小企业由于得不到担保，也没有合适的资产用作抵押，等等。这些对增加贷款投放都会产生不利的影响。但是，真正阻碍贷款投入增加的原因是银行对市场前景和贷款项目安全性的担忧。

当前导致信贷萎缩的主要原因，是国有企业坏帐比重很高，为防范金融风险，银行很难再对其继续进行贷款。与国有企业坏帐相联系的银行不良资产，意味着企业花费贷来的款后，没有形成有效的商品或劳务供给，所以不能实现价值而正常还本付息；至于哪些所谓的解困贷款花费以后，根本就没有什么供给形成。但是这些贷款大都是来自于居民存款，当存款者在某一个时候，从银行取出他的存款在市场上购买物品时，花了这些钱的国有企业并没有创造他要消费的物品，也没有创造他存款增值部分要消费的物品。这就潜伏着通货膨胀的压力。银行不良资产越多，贷款资金的周转速度就越慢，生产一定供给品所需要的资金就越多，货币的供给量就会越大，社会总需求的压力也就越大。而贷款负债超过企业净资产部分，实际上意味着企业已经将居民的存款在实物形态上消费掉，而没有能够进行物质补偿，这意味着城乡居民的这部分存款已经化为乌有了。如果银行的不良资产越来越多，占银行总资产的比重越来越高，一旦城乡居民因某种原因而挤兑银行，并且公众心理和预期不能忍受非经济发行货币应付挤兑，而发生的恶性通货膨胀，愈加对银行进行挤兑时，整个银行货币体系的风险就会相当大。

导致目前货币政策与财政政策之间的不协调，即银行信贷萎缩的原因，还有如下几个方面：(1) 虽然目前非国有经济在工业增加值中占到70%以上，支撑着80%以上的经济增长率，但由于所有制的差别，以及由此引发的坏帐性质的差别，其所能获得的银行贷款份额则是相当有限的；(2) 虽然国家鼓励对中小企业贷款，但由于其信贷业务运作成本较高，收效甚微；(3) 原来一些向非国有企业贷款的金融机构，例如信托投资公司，由于前些年积累起来的坏帐逐步暴露，经营已经难以为继，国家也开始对其进行整顿。因此，有的经济学家建议，为了转变目前我国信贷萎缩的态势，应当结合金融体制改革，发展一批与非国有经济相适应的非国有银行体系，这一思路有一定道理。

二、财政政策与公共财政

市场失效的一个突出表现，就是存在着市场不能有效提供公共物品（这种物品具有消费的非排他性、非竞争性），公共物品需要由政府来组织生产和供应，或者说，在市场经济中，政府职能就是为社会提供公共物品。而政府生产和供应公共物品的职能，政府管理公共部门的职能，都需要通过公共财政收入和支出来实施。建立公共财政制度，制定公共财政政策，开展公共财政收支，是每一个政府必备的最重要职能。这一职能的行使，一方面为政府自身的

存在提供物质基础，另一方面为政府行使其他职能提供必要条件。同时，政府的公共财政政策及公共财政收支活动本身，又是政府从微观和宏观上对其经济进行调控的重要手段。

我国现行的财政收支范围，是从计划经济体制下演变而来的。它和社会主义市场经济体制相比，还有很多不相适应的地方，这突出表现在财政供给的“越位”和“缺位”并存。即一方面是，财政供给范围过宽，包揽过多，几乎覆盖了社会再生产过程的各个领域，特别是向竞争性的生产建设领域过多的延伸，远远超出政府职能的范围。而应当由政府承担的一些社会公共物品的供应，则又无力支撑和保障。这就必然严重制约国家财政政策功能的正常发挥。客观上要求根据社会主义市场经济发展的需要和转变政府职能的需要，因势利导地调整财政支出结构。而近年来我国所实行的积极财政政策，就是调整财政支出结构的重要措施。社会主义市场经济条件下的财政职能，主要体现在保证社会公共需要，优化资源配置，调控宏观经济运行，促进社会公平分配，协调地区经济社会发展等方面。我国现行的财政职能是从计划经济体制下演变而来的，具有比较明显的体制转轨时期过渡性特征，必须结合政府机构改革和政府职能转变，逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政基本框架。

在市场经济发达的国家，公共物品的生产规模可以用政府的财政收入在 GDP 中的比例来测度，因为它们的财政收入几乎全部用于提供公共物品。以美国为例，1991 年，美国联邦财政收入明确用于公共服务、教育、卫生、社会保障、交通运输、邮电等公共物品生产的比例高于 80%。对于市场经济发达的国家来说，随着经济发展水平的提高，用于生产公共物品的资源量必然逐步增多。

由于我国将长期处于社会主义初级阶段，经济发展水平比较低，我国政府所能直接支配的资源量还不可能很多。其占 GDP 的比重，已从 1978 年的 30.96%，下降到 1992 年 18.26%，1998 年的 13.45%。这种相对规模的变动符合我国经济体制改革的逻辑。因为经济体制改革的实质，就是要把绝大部分资源的配置任务和私人品的生产与供给交给市场，政府主要从事公共物品的生产与供给。但是，目前我国所面临的实际情况是：公共物品供给严重不足。这具体表现在，交通、通讯、能源瓶颈制约由来已久；卫生、教育、科研经费严重不足；社会治安状况较差，公安、司法系统的职工工资得不到应有的财政保证，有的地方不得不靠罚款返还来解决，进而诱发乱罚款现象。之所以会出现这种状况，其根本原因是，政府在其直接支配的资源量相对下降的同时，没有及时转变财政支出结构。

在我国经济体制改革之前，即高度集中计划经济体制下，政府既要负责公共物品生产，又要负责私人物品生产，与此相适应，财政支出结构中，用于公共物品生产的财政支出不到 40%，用于其他物品生产的财政支出在 60% 以上。伴随着经济体制改革的深入，政府的财政支出结构理应发生相应的变化，即政府理应把财政支出的绝大部分投入公共物品生产领域。但我国的现实财政支出结构，并没有发生实质性的变化，直至 1992 年，用于公共物品生产的支出，只占财政支出的 39.19%。这意味着我国政府的职能，还没有发生明显的转换。一方面是财政收入在 GDP 的比重显著下降，另一方面是勉强维持计划经济体制下，财政支出结构不变，这就不可避免导致公共物品生产与供给的紧张状况。

综上所述，提高我国公共物品生产与供应规模，就目前的实际情况而言，其主要措施还不在于提高政府财政收入在 GDP 的比重（因为这并不是短时间内可以做到的），而是着力改变财政支出结构，使其主要投向公共物品、生产领域。至于私人物品生产企业（包括国有企业）所需要的资本，应在自负盈亏的前提下，由企业自主在资本市场上筹措。提高我国公共物品生产与供应规模，还有一种方式，也就是目前正在着力运作的一种方式，这就是通过改

变国有资产的存量比例结构来增加对公共物品部门的资本投入。

在传统的计划经济体制下，全社会的绝大部分资产都集中在国家手中，国家几乎成了社会的唯一投资主体，无论是公共物品领域的投资，或者是私人物品领域的投资，都是由国家来进行的，从而形成了国有资产广泛分布的局面。但是，国内外的实践经验告诉我们，对于竞争性行业或私人物品生产领域，市场机制能够很好地起调节作用，非国有资产完全能够有效地解决这些领域的资源最佳配置问题。因此，在这些行业或领域，国有资产没有必要参与，至少没有必要大量参与。国有资产存在的必要性，在相当程度上是由于还存在着一些非国有资产不愿进入或进入不足的领域，即纯公共物品领域，或准公共物品领域。

这就涉及到市场经济条件下国有企业的性质和地位问题。从全世界范围看，凡是实行市场经济体制的国家，较为成功的企业制度都是把国有企业当作特殊企业来对待。这一现象的普遍存在是市场经济内在规律的体现。在社会主义市场经济中，保留和发展国有企业，并不是因为国有企业本身有特别高的效率，而是因为国有企业在促进社会公平和提高国民经济整体效率方面，有着不可替代的特殊功能，特别是在为政府调节经济提供物质条件、保障政府政策的实施、保障居民的某些基本需要、调节国民收入分配、保障国家和社会安全、保障国民经济协调发展和经济增长后劲方面，有着特殊的、不可替代的特殊功能。根据这一原则，国有企业应较大幅度从竞争性行业中退出来，与此相适应，国家财政资金的投入也要逐步退出生产性和竞争性领域，以便逐步建立起与社会主义市场经济基本适应，相对规范的包括公共支出预算、国有资产经营预算和社会保障预算在内的预算管理体制。

1998年8月，国家增发1000亿元财政债券，由四家国有商业银行认购，将银行过多的存款转化为财政性的经济建设资金，主要用于加强农村水利、交通通讯、城乡电网、生态环境、市政设施等方面的建设。这一财政支出从性质上说，是属于公共财政支出。这种做法使国家财政用于经济建设的支出增加，虽然扩大了财政赤字，但与过去那种由于财政预算经常性项目收支不平衡，向银行透支借款，增发国债而发生的赤字，在性质上、内涵上完全不同。那种入不敷出的财政赤字，是在预算执行中将财政资金消耗掉，是硬缺口，必须由未来岁月扩大税收，增加财政收入予以弥补。而投入基础设施建设而发生的赤字，则是转化为以各种基础设施的形式而存在的实物性固定资产。它所发生的变化，仅仅是存在形态的变化，即由货币形态转化为实物形态，但其价值总量并没有消失或减少。倘若到期国债需要偿还，届时又面临财政收支拮据，至少还可用转让或拍卖这部分国有资产来抵付。由此可见，只要这部分资金运用得当，确保质量，这种性质的赤字风险是比较小的。

应当有这样的认识，即通过发行国债筹措资金投入基础设施建设，当工程建成后，或者把使用所获得的收益积累起来，或者把有的工程整体地或部分地租赁、出售给法人企业或私人经营，或采取股票上市、股权转让等方式，将其返回所得的资金滚动使用，又可以再度投入新的基础设施建设工程。采用这种方式可以使法人企业或私人不愿投施建设或难以筹措到足够资金开工建设的某些基础设施，得以适当超前发展，避免出现经济发展的薄弱环节和“瓶颈”制约。在不断反复的基础设施建设中，实现投资的良性循环。

1998年的政府工作报告中，曾经提出要在2000年消除财政赤字。可是，目前的情况与当时相比，已发生了很大的变化。内需不足的问题成为摆在我们面前的最为突出的问题。这就要求财政政策要根据变化了的实际情况，而作出相应的调整。我国现在面临的实际情况是内需不足，市场需求不旺，物价指数处于负增长，银行惜贷，储蓄压力过大，资金流通受阻，不良资产加大，这恰恰是引发通货膨胀的隐患。抓住这个时机，运用积极的（下转60页）

商业银行管理制度，把商业银行办成真正的商业银行，实行严格的内控制度，有较高的经营管理水平；商业银行必须依法设立，要有法定的资本金，实行自主经营，自担风险，以提高银行准入的素质标准；建立和发展产权明晰、法人地位完整的以国家控股银行为主导的股份制商业银行体系，以改善商业银行的经营管理，提高银行效率及经营管理的社会化水平。解决我国国有银行在不断深化的市场经济发展过程中暴露出的制度缺陷及其产生的负面效果；切实加强商业银行内控制度建设，建立由总行垂直领导和相对独立的内部稽核体制，完善监事会和股东大会、董事会监督下的行长负责制，加强风险管理，完善资产负债比例管理制度、业务控制、授权审批制度、信贷资产质量管理责任制度、电子化风险控制及合规合法控制等制度；按谨慎会计原则规范业务经营和财务管理的操作，建立统一严格的财务会计、统计报表制度和信息披露制度，提高银行的透明度。

(二) 加快非现场监管手段开发，建立电子化风险控制系统。要建立一个资料全面、分析准确、报告及时、能实现预警监督的全国性非现场监控体系，就必须尽快建立非现场监管电子监控系统，将电子化控制作为中央银行风险监管的一个有机组成部分。借助于电子计算机对有关数据资料进行处理和系统分析，形成集资料收集、分析和反馈于一体的、从风险监测、风险控制到风险挽救的事先、事中、事后全方位多层次电子化控制系统，实现从数据采集、数据处理和分析到风险预警整个非现场监管过程的电子化。同时，借鉴国外经验，开发和建立非现场监控中心数据库，由人民银行各职能部门提出专业监控指标和报表要求，由统计部门统一开发和收集，并通过微机加工，输送给各职能部门，以改变当前非现场监督数据分散割据，商业银行重复报表的弊端，提高非现场监督的效率，确保信息的完整性。

(三) 加强非现场监管的法制建设。要维护非现场监管的权威性，就必须切实做到依法监管。要从法律上确保报表信息的真实、完整、准确、及时，对虚报、伪造、迟报、漏报的银行及其负责人予以必要的法律和行政处罚。结合目前已颁布实施的《中国人民银行法》、《商业银行法》、《金融违法行为处罚办法》等法律法规，中央银行应尽快制定出确保遵守法律法规的有关非现场监管的具体规则和程序等实施细则。

(四) 建立综合评价和信息披露制度。可参照美国的骆驼评级制度，通过对银行报表的分析，进行合规性和风险性评级，建立银行业综合评价制度。制订“非现场监管系统等级考核评价标准”：一是资产风险非现场监管评价标准。根据商业银行贷款的信用、保证、抵押及质押的变现难易程度来设定风险权数，用风险权数乘以贷款金额进行加权平均得出银行的贷款风险等级；二是内控制度非现场监管等级考核评价标准。制订出规范化的内控制度问答表格，对内控制度的执行情况，订出具体评分标准，对商业银行各项内控制度执行情况作出分项目的的评价，提出建议或整改意见；三是经营管理状况非现场监督评价制度。按资本充足比例、存贷款比例、中长期贷款比例、资产质量比例、资金流动性比例、最大贷款客户和十大贷款客户总贷款比例等指标订出评价标准，对商业银行经营状况进行等级评定；四是创利能力和成本控制能力非现场监督评价办法。根据商业银行人均创利水平、单位贷款收益率、利息回收率、单位资金成本、存款成本等指标订出非现场监督评价标准，对商业银行经营状况作出评价。并将有关评级内容向社会披露，通过社会舆论和市场力量来约束商业银行的经营行为。

责任编辑：张旭

(上接 52 页) 财政政策，利用适当规模的财政赤字，增加固定资产和消费基金的投入，比运用金融手段(货币政策)更有利，不但不容易引发通货膨胀，反而会减轻通货膨胀的压力。因为货币对市场的影响，最终还是要反映到银行的信贷差额上。这个时候利用适度的财政赤字，既可以缩小信贷差额，也可以把物价的负增长降下来。

参考文献：

- ①朱基：《政府工作报告》，《光明日报》1999年3月18日。
- ②黄达：《宏观调控与货币供给》，中国人民大学出版社1997年版。
- ③许经勇：《试析存款利率下调与储蓄倾向增强之‘谜’》，《财经问题研究》1999年第1期。

责任编辑：张旭