

论财政的调控与社会总供需的平衡

潘贤掌

摘要 保持社会总供需平衡是财政宏观调控的重要目标。在我国双重转轨时期,社会总供需的失衡既表现为总量的失衡,也表现为结构的失衡。在总量失衡时,财政一方面要降低潜在总需求,提高企业和居民等部门的志愿储蓄,另一方面要通过税收优惠、财政投融资和财政补贴等手段,提高潜在总供给。在结构失衡时,财政要对那些属于国民经济的重大结构和比例,以及有可能影响全局的一些重要“瓶颈”产业进行调控,促进结构平衡。为此,财政一要提高两个比重,增强财政调控能力;二要处理好它与计委、中央银行的关系。

关键词 财政调控 社会总供需 平衡

一、要正确对待和理解社会总供需的概念及其平衡

社会总供需一词是“舶来品”,它是现代西方宏观经济学最重要的一对基本概念。在西方,一般地说,社会总供给是指在充分发挥生产能力和充分就业条件下,国民经济在一定时期内所能达到的国民生产总值(即潜在 GNP);社会总需求是指一定时期内完成的国民生产总值(即实际的 GNP);并用两者之间的差额即所谓的“GNP 缺口”来反映社会总供需之间的平衡状况。^①西方宏观经济学对社会总供需的这种解释,是建立在凯恩斯“有效需求不足”理论的基础上的,希望通过需求管理,刺激总需求,减少“GNP 缺口”,使得社会总供需基本平衡,以推动经济的稳定增长。

改革开放以来,我国的经济体制逐步从传统的计划经济向社会主义市场经济转变,宏观经济管理逐步由以直接管理为主向以间接调控为主转变。在这种情况下,传统的以“四平”理论为主要内容的综合平衡理论和方法已经不能满足实践的需要。于是国内一些经济学者开始引进西方社会总供需这个概念,并以此分析我国的宏观经济形势,探讨国民经济的宏观管理问题。但由于对社会总供需概念理解的不同,在理论界和实践界引起了热烈的争论,仁者见仁,智者见智,莫衷一是。实际上,我国与西方国家无论在经济制度、社会供需矛盾方面,还是在经济核算体系方面(当时还是 MPS)都存在着根本不同和巨大差异,对社会总供需这一对概念应结合我国具体情况以改造。我们对社会总供需的内涵和外延界定如下:

1. 社会总供需不是一个单纯的概念,是由潜在总供需、意愿总供需、实际总供需、有效总供需等四个相互联系、密切相关同时又有所区别的概念组成的多层次的范畴体系。根据非均衡经济学的“短边原则”^②,潜在总供给是指在一定时期内,当“瓶颈(或短线)”部门生产能力得到

充分发挥和利用时,整个国民经济各部门提供社会产品和劳务的总体能力。潜在总需求是指在一定时期内,全社会形成的对社会产品和劳务有货币支付能力的总量。意愿总供给是指一定时期内在一定的价格水平下,国民经济各部门愿意而且有能力向社会提供的全部社会产品和劳务的总量。意愿总需求是指一定时期内在一定的价格水平下,国民经济各部门愿意而且有能力购买的全部社会产品和劳务的总量。实际总供给是指一定时期内国民经济各部门向社会实际提供的全部社会产品和劳务的总量。实际总需求是指一定时期内全社会实际购买的全部社会产品和劳务的总量。有效总供需是指在实际总供需中,扣除那些由于信息不灵,决策失误或预算软约束等引起企业产品滞存形成的无效供给,以及对应的企业被迫自身购买形成的无效需求后,在实物形态和价值形态上都得到实现的社会产品和劳务的供给和需求。

2. 潜在总供需是分别从供给能力和货币支付能力角度来考察的,两者之间不存在必然恒等联系。意愿总供需是由成千上万的不同的经济实体的意愿供需决定的,它们通常也不一致。而且由两者的对比关系决定了一个国家或地区经济究竟是属于“需求不足”型经济还是属于“供给短缺”型经济。实际总供需是事后供给和需求的实际发生额,是影响总供需的各种因素相互影响,从而使供需达到平衡后的结果。因此实际总供需在总量上是平衡的,且其规模是意愿总供需两者中较小的一方决定的。当意愿总需求大于意愿总供给时,实际总需求等于意愿总供给,而意愿总需求与实际总需求之差为“未实现的意愿需求”,表现为“被迫储蓄”;当意愿总需求小于意愿总供给时,实际总供给等于意愿总需求,而意愿总供给与实际总供给之差为“未实现的意愿供给”,表现为“生产过剩”。有效总供需是在实物形态和价值形态都得到实现的社会产品和劳务的供给和需求,它在总量和结构上都是平衡的。根据我国“供给短缺”型的经济特征,社会总供需几个概念相互之间的关系如下图所示:

潜在总供给		
意愿总供给		没有供给意愿的供给能力
实际总供给		
有效总供给	无效总供给	
有效总需求	无效总需求	
实际总需求		被迫储蓄
意愿总需求		自愿储蓄
潜在总需求		

社会总供需概念的关系

3. 社会总供需的外延。由于我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济,且我国的新国民经济核算体系已经与国际接轨,正式把GDP作为国民经济核算的指标,因此,我们认为,社会总供需的测算应以GDP为基础指标,不仅包括物质产品的供需,也应包括劳务产品的供需。考虑到对外经济往来,社会总供需的具体测算是:

$$\text{实际总供给} = \text{国内生产总值} + \text{进口} - \text{出口} \dots\dots\dots (1)$$

意愿总需求 = 国内生产总值 + 银行信贷 - 自愿储蓄

+ 财政赤字 + 国际资金往来差额..... (2)

界定了社会总供需涵义之后,我们还要面临一个如何看待“四平”理论与社会总供需平衡的关系问题。当社会总供需概念从西方引进之后,在宏观经济管理上,是坚持“四平”理论,还是采用社会总供需平衡理论,这是理论界和实践界面临的现实问题。对此有两种意见,一种意见认为,两种平衡理论实质上是一回事,不同的只是概念而已;另一种意见认为,“四平”理论是产品经济的产物,在计划经济向市场经济转变的过程中,这个理论已经过时而不适用了,而主张用社会总供需平衡取代传统的“四平”。笔者认为,“四平”和社会总供需平衡既有联系,又有区别,有异中之同,也有同中之异。区别之处在于平衡内容与范围的大小,社会总供需平衡包括“四平”;共同之处在于它们都是商品经济的范畴,平衡的实质和目的都是资金和物资的平衡。“四平”反映了总供需平衡的核心部分,是实现总供需平衡的重要手段和途径。只要实现了“四平”,社会总供给与总需求基本上也是平衡的。

二、社会总供需失衡下的财政对策

保持社会总供需平衡是宏观经济稳定的主要标志,是财政宏观调控的重要目标。但在现实经济生活中,由于国民经济是不断发展和运动的,影响社会总供需的各种因素是错综复杂的,因此,社会总供需的平衡只能是一种动态的、相对的平衡,而供需失衡则是一种常见的状态。按照意愿总供需之间的对比关系,总供需的失衡可以分为两类:一类是意愿总供给远大于意愿总需求,另一类是意愿总需求远大于意愿总供给。前者为“需求不足”型失衡,后者为“供给短缺”型失衡。无论哪一种失衡都会给国民经济的运行带来不良影响,或者是造成生产能力的闲置和资源的浪费,或者是引起物价的飞涨和通货膨胀。因此,有必要通过宏观经济调控及时去纠正总供需的失衡,努力保持总供需的基本平衡。

社会总供需的平衡既有总量平衡,也有结构平衡。总量平衡是结构平衡的前提,总量平衡,结构可能平衡也可能不衡,而总量不平衡,则不可能有结构的平衡。结构平衡是总量平衡的基础,结构平衡,总量必定平衡。只有总量平衡,没有结构平衡,不是真正的平衡。我国在现实经济生产中表现出来的供需失衡是总量失衡,主要表现为供给的短缺,而结构的失衡则在我国长期存在,表现为许多无效供给和需求。我们认为,由于我国正处于转型和发展的过程中,我国社会总供需的这种供给短缺和结构失衡的状况还将长期存在下去。在这种情况下,我们该采取什么样的财政政策呢?

(一)总量失衡下的财政对策。

我国供需的总量失衡表现为意愿总需求远大于意愿总供给,是供给的短缺。财政应该采取的对策是双管齐下,一方面运用财政政策工具(如税收、公共支出、预算等)对意愿总需求的膨胀加以控制,另一方面是运用财政政策工具促进供给的增加。但由于财政对需求的控制能够立竿见影,而对供给的促进则要有一个过程,因此,每当供需总量严重失衡的情况下,财政对失衡的纠正以需求总量控制为主,实行紧缩的财政政策。而当失衡不是那么严重的情况下,则财政对失衡的纠正以促进供给为主,扩大供给,满足需要。下面我们看看财政如何进行需求的控制和供给的促进。

1. 财政对需求总量的控制。意愿总需求是潜在总需求扣除那些没有购买意愿的货币支付能力,即扣除自愿储蓄的部分,这样,财政对意愿总需求的控制一方面要降低潜在总需求(即购买力总量),另一方面要提高企业和居民等部门的自愿储蓄。为此,可采取的财政对策有:

第一,增税。在经济过热、需求膨胀时税收对经济具有“内在稳定器”的作用。若再充分发挥税收“相机抉择”的作用,比如开征新税种,提高税率等,则会提高财政在收入分配中的比重,直接降低企业和居民的货币收入,从而更有效地抑制潜在总需求的增长。

第二,加大公债发行的力度。发行公债可以把企业和居民的一部分购买力转移到国家手中,提高企业和居民自愿储蓄的比重,降低他们当期的意愿总需求。若在总需求膨胀时加大发行公债的力度,并不允许商业银行把公债当作在中央银行的准备金抵押,则可有效地降低意愿总需求的增长。若能把公债投入“瓶颈”产业,还可提高潜在总供给能力,从而增加实际供给量。

第三,削减政府投资。在经济过热时,财政应缩小对一般性的生产性投资的规模,压缩基本建设,直接降低投资需求。同时,因基本建设受到控制,现有生产的过热增长也受到抑制,又会压缩企业和个人的需求。

第四,削减公共支出。通过控制经费支出和社会福利支出,降低居民的潜在需求;通过削减公共工程支出,降低投资需求;通过压缩非生产性基本建设,如楼、堂、馆、台的建设,既可以降低投资需求,又可以降低消费需求。所有这些,都将直接降低居民的意愿需求。

第五,平衡预算。财政收支的关系是影响供需平衡的一个重要因素,是供需平衡的基础。财政赤字本身构成意愿总需求的一部分,因此,在控制意愿总需求时,应增收节支,努力实现预算平衡,并略有结余。

第六,开征社会保障税、设立社会保障基金和住房公积金,提高居民自愿储蓄的比重。这不仅有利于降低意愿总需求,而且有利于现代企业制度的建立和住房改革的顺利进行,间接地促进意愿供给的总量。

2. 财政对意愿总供给的促进。对意愿总需求的控制是在供需总量严重失衡时不得不采取的一种短期行为,是治标不是治本。只有在总供给大幅增长,创造出更多财富的基础上实现供需平衡,才是高层次意义上的平衡,只有促进意愿总供给增加的措施才是解决供需失衡的“本”。由于意愿总供给是潜在总供给扣除那些没有供给意愿的供给能力,因此,要提高意愿总供给就要提高具有供给能力的供给意愿和提高潜在的供给能力。前面讲过,在我国,潜在总供给由“瓶颈”部门的生产能力所决定,要提高潜在供给能力,就要提高“瓶颈”部门的生产能力。为此,财政应采取的措施有:(1)实行税收优惠,减轻“瓶颈”部门的税负,提高瓶颈部门的留利水平和自我积累能力,鼓励投资,从而提高它们的生产能力;(2)利用财政投融资手段,加大“瓶颈”部门的投入,彻底扭转基础产业“瓶颈”制约的局面,提高它们的产出水平;(3)利用财政补贴手段,在“瓶颈”产品的价格不宜大幅度提高的情况下,直接给予“瓶颈”部门财政补给,增加它们的盈利水平,调动它们提供“瓶颈”产品的积极性,提高瓶颈部门的生产能力。通过这些财政措施,可从根本上提高“瓶颈”部门的生产能力,从而提高潜在总供给。

在我国,由于市场机制不完善,生产要素未能合理地流动,加上“瓶颈”产品的价格由国家所控制,以低于成本的价格出售,导致瓶颈部门的供给意愿不强,“瓶颈”产品短缺和生产积极性低下并存,“瓶颈”部门的生产能力没有充分发挥出来。这使得潜在总供给未能完全转化为意愿总供给和实际总供给。因此,无论潜在供给能力能否提高,采取措施提高供给意愿变得极其

重要。为此,财政除了减轻“瓶颈”部门的税负和对“瓶颈”部门实行财政补贴外,应配合物价部门,适当提高“瓶颈”产品的市场价格,切实提高“瓶颈”部门的盈利水平,从而提高它们提供“瓶颈”产品的积极性。当然,在市场经济条件下,在“瓶颈”部门的内部也应引进竞争机制,增强竞争意识,提高供给意愿。

(二)结构失衡下的财政对策。

结构失衡是长期困扰我国经济发展的一个重大经济问题,并且时常由供需结构的严重失衡而引起供需总量失衡并导致恶性的通货膨胀。因此,对供需结构的调控,是财政政策的重要目标。但是,财政对供需结构失衡的纠正,并不是对所有产品的供需失衡都进行纠正。在社会主义市场经济体制下,绝大部分产品供需关系由市场机制自动地进行调节,企业决定生产与否完全由市场决定。需要由财政进行调控正是那些属于国民经济重大结构和比例,以及有可能影响全局的一些重要“瓶颈”产业、高新技术产业及新兴产业的产品的供需关系。就我国目前的情况而言,需要运用财政加以调控的有:

1. 属于“瓶颈”制约的农业和能源、原材料、交通等基础工业。这些部门由于投资大、周期长,盈利小,风险大,一般企业不能或不愿意进行投资,而国家对这些部门的投入长期不足,引起这些部门的产品供不应求,远远不能满足经济发展的需要。“瓶颈”产业的这种供需结构严重失衡,是导致整个社会供给不足的主要原因和决定因素。如何运用财政政策纠正瓶颈产业的结构性失衡,在前面促进供给的财政对策中已经加以阐述,这里不再赘述。

2. 第三产业即服务业。随着我国经济的高速发展,对服务业(如信息服务、邮电通信、旅游、社会保障、金融保险等)要求的数量和质量都大大提高。自1992年中共中央、国务院发布了关于加快发展第三产业的决定后,我国第三产业发展异军突起,增长迅速。但这方面的供给与广大居民和企业的需求还相差甚远,尤其是一些新兴的技术咨询和服务方面。对于第三产业的供需失衡,就财政来说,主要运用税收优惠的方式促进从事第三产业企业发展的积极性,提高服务数量 and 水平。

3. 轻重工业的比例。在财政包干制下,各级政府为了更多地组织收入,盲目发展那些价高利大的轻加工业。但当某些轻工业品(如彩电、冰箱、空调等)出现饱和时,由于市场信息不灵,预算软约束,企业仍继续扩大再生产,导致这些加工业品供过于求,积压严重,损失浪费。后来,虽然财政体制改变了,但由于市场机制不完善和预算软约束仍然存在,某些加工业品供过于求的状况还将继续存在下去。相反,对于重工业如机械、电子、石油化工、汽车制造和建筑业等支柱产业的发展,整个社会对之投入所占比重不大,不能用它们来带动整个经济的发展后劲,极大地促进意愿总供给。对此,财政应有意识地通过征收固定资产投资方向调节税来限制长线产品的生产,以税收优惠和加大财政投入力度,鼓励重工业的发展,实现供需结构的平衡。

4. 高新技术产业和新兴产业。供给绝不总是被动地适应需求,在一定条件下,供给还有引导需求的作用,其中最主要的是科学技术的发展能推动产业结构的调整,并实现供给结构的优化,实现在更高结构层次上的供需平衡。对于像电子技术、新能源、新材料、生物工程、航空技术和海洋技术等高新技术,它们一旦被发明和创造,就带来了巨大市场需求,高新技术产品就出现了供给远远小于需求的情况。因此,财政应该采取优惠措施鼓励新技术的发明和创造,及新产品的研制和开发,甚至运用财政投融资手段直接对高新技术产业的投资发挥投资导向作用,在更高级、更合理的产业结构上实现供需结构平衡。

三、财政对社会总供需调控时应注意的几个问题

1. 要深化财税改革,提高两个比重,加强财政对总供需进行宏观调控的能力。无论是对供需总量的调控,还是对供需结构的调整,都要求财政要有足够的财力和回旋的余地。若两个比重过低,财政职能被肢解,则财政吃饭尚成为问题,还谈何调控。因此,当前我们急需:(1)完善税收制度,加强税收征管,提高税收收入占 GDP 的比重;(2)加强预算外资金的管理,并在合适的时候把预算外资金纳入预算内;(3)完善分税制财政体制,在合理界定各级政府职能的基础上做到事权与财权的统一,提高中央财政占全部财政收入的比重。只有这样,我们才能彻底扭转两个比重过低的局面,提高财政对供需调控的能力。

2. 在对社会总供需进行调控的过程中,财政要正确处理好它与计委、中央银行的关系。国家计委、财政部和中央银行是我国政府对国民经济进行宏观管理的三个主要职能部门。在对社会总供需调控的过程中,国家计委起主导性的作用,主要提出和制定具有长期性、战略性的国民经济和社会发展规划及产业和区域发展政策,并通过财政和央行两大部门及其财政政策与货币政策两大政策工具,以虚带实地对社会总供需进行调控,实现社会总供需的基本平衡。财政作为国家直接控制的再分配的枢纽,其对社会总供需的调控起基础性的作用,这是由财政本身的收与支不仅能直接对供需进行调控,而且收支的关系是供需平衡的基础所决定的。银行是全社会资金运动的总枢纽,中央银行通过利率、存款准备金、再贷款与再贴现等政策工具能对社会的需求总量的控制起到总“闸门”的作用,是供需调控的关键。在计委、财政、央行三者中尤其要注重财政和货币两大政策工具的配合,这不仅导源于财政与银行是既合作又分工的关系,财政侧重于结构调控,银行侧重于总量调控,而且导源于在社会总供需平衡中,财政和银行信贷的收支关系直接构成供需缺口的一部分,它们两者的综合平衡是实现供需平衡的关键。

注:

①沃纳·西奇尔、彼得·埃克斯坦:《基本经济学概念——宏观经济学》,中国对外经济出版社 1990 年版,第 567~605 页。

②贝纳西:《非市场均衡经济学》,上海译文出版社 1989 年版,第 6~21 页。

作者 厦门大学财金系博士研究生 责任编辑 沈小波