

●朱 萍

论不同经济条件下宏观财政政策的选择

随着经济的发展,财政政策日益成为各国政府进行宏观调控的重要手段。从总体上讲,各国政府运用财政政策进行宏观调控的总目标是一致的,即促进经济稳定增长。但是各国政府在具体运用财政政策进行宏观调控时,总要面临具体政策目标的选择,以及为实现这一目标需采用的政策措施的选择。就前者而言,主要有:以调控社会供求总量为主要目标,还是以协调社会供求结构为主要目标,以追求经济稳定为主要目标,还是以加速经济增长为主要目标。就后者而言,主要有:采用均衡财政政策,还是非均衡财政政策;采用扩张性财政政策,还是紧缩性财政政策等。但是政府在进行上述选择时,其自由度往往又是有限的。它必须受客观经济条件的制约。所谓客观经济条件主要指:不同经济体制与经济发展的不同水平。历史的经验证明,只有当政策选择符合客观经济条件时,才可能促进经济稳定增长;反之,则可能严重阻碍经济发展。

一、不同经济体制下宏观财政政策的选择

所谓不同经济体制,简单地分主要有以公有制为主的计划经济体制与以私有制为主的市场经济体制。若根据一个经济体制中公、私经济成分的比例,计划与市场的份额来分,则又可划分为多种经济体制。为了便于分析,本文只能先从较极端的两种体制着手分析。

(一) 以私有制为主的市场经济体制下,宏观财政政策的选择

在以生产资料私有制为主的市场经济国家,宏观调控主要指政府对社会总供求总量的调控;而社会供求结构的调控,则主要由企业和个人决策形成,同时辅之以政府所制定的税率、利率、汇率等经济参数加以引导。因为在私有制国家,国民收入初次分配基本上按要素价格全数分配到个人手中,个人再根据其消费倾向,对投资的预期收益率,以及政府制定的各种经济参数,决定其消费与储蓄或投资的比率,从而形成整个社会积累与消费的比例关系。投资者则根据对市场的预测与政府给出的各种经济参数决定其投资方向,从而形成整个社会的产业结构。因此西方经济学中,宏观部分侧重研究总量问题,而国民经济结构则主要在微观经济学中进行探讨。可见,以私有制为主的市场经济国家(主要指发达国家),一般将充分就业条件下的社会供求总量平衡作为其宏观财政政策的主要目标。

在上述需求决策以分散为主的体制中,社会总供求经常会出现不平衡,从而不断产生经济危机。为此,以凯恩斯为首的经济学家们认为要实现充分就业条件下的社会总供求平衡目标,就需要采用非均衡财政政策对由私人分散决策所形成的社会总供求状况进行逆向调节。即当由私人分散决策形成的社会总需求小于总供给时,就需要由政府出面采用扩张性财政政策来扩大需求,以弥补私人需求的不足;反之,则需要由政府采用紧缩性财政政策来紧缩需求,以促使社会总供求平衡。在这里财政收支规模不是被动地随经济的起伏而变动,而是作

为一种能动地调节社会供求总量的经济杠杆。

由此可见，需求决策以分散为主的国家往往较多地采用非均衡财政政策来实现其充分就业条件下的总供求平衡目标。但值得注意的是，并非所有需求决策以分散为主的国家均可采用这种选择，还需视经济发展的不同水平而定。上述选择主要适用于经济发达国家，而不适用于经济发展水平低的国家。下文将进一步分析。

（二）以公有制为主的计划经济体制下，宏观财政政策的选择

在以公有制为主的计划经济体制下，国民收入分配高度集中，整个社会需求（无论消费还是投资）决策，基本上均由国家统一计划，国民收入形成后，劳动者仅获得维持日常生活所需的用于消费的收入（即个人仅作为消费者而存在），其量的大小由宏观分配政策决定，国营企业仅作为生产者存在，没有投资决策权。在该体制中，积累是一种社会扣除，是政府的职责。因此，国民收入分配中积累与消费的比例，以及投资结构等都是政府宏观调控的直接任务，从而也是确定财政宏观调控目标的主要内容。在该体制中财政对供求结构（积累与消费、产业结构）进行宏观调控的重要性并不次于对社会供求总量的调控，在某种程度上甚至超过对社会供求总量调控的重要性。

在需求决策高度集中的计划体制中，经济的扩张与收缩总是随着政府决策，通过计划，由财政与银行启动或收缩的。因此，在该体制中财政收支规模与经济运行是同向的，而不是一种对客观经济运行实施逆向调节的经济杠杆。这说明在需求决策主体高度集中的计划体制中，要使社会总供求保持基本平衡，就必然要求决策者在制定国民经济发展计划时，本着有多少钱办多少事的原则，力求保持财政收支与银行信贷收支的平衡。其中财政收支的平衡更为重要。因为在高度集中计划体制下，国民收入分配是以财政分配为主导的。若考虑到虚假财政收入问题，则要求做到财政收支平衡后，还应略有节余。这正是我国财政理论界长期强调我国应采用平衡财政政策的原因所在。

二、不同经济发展水平下宏观财政政策的选择

宏观财政政策的选择不仅要受社会制度、经济管理体制的限制，而且要受经济发展水平的制约。因此，发展中国家与发达国家在选择宏观财政政策上存在着差异。

（一）发展中国家宏观财政政策的选择

大多数发展中国家政府的宏观经济目标主要是加快经济发展，尽早地摆脱贫困。因此，非常需要运用财政政策来促进经济增长。然而在发展中国家，可以运用的财政政策措施却少于发达国家，宏观调控的难度也大于发达国家。一些在发达国家行之有效的宏观调控方式，若用于发展中国家，不仅达不到预期目标，而且会严重阻碍经济发展。

发展中国家由于收入水平较低，加之人口增长过快，导致劳动力与资本比例过低，从而普遍存在较大程度的失业和贫困现象。因此，提高收入水平是解决发展中国家经济问题的根本途径。但提高收入水平首先需要增加资本投入，而发展中国家正是因为国民收入水平低下，资本始终严重短缺。为此，如何从有限的国民收入中，通过多种途径增加资本存量既是经济发展时期财政宏观调控的主要内容，也是解决就业和经济发展问题的重要途径。然而在发展中国家，由于消费水平普遍偏低，试图通过增加储蓄（政府与私人）来增加投资的宏观财政政策在实施中困难很大，从而解决就业和发展问题的难度要比发达国家大得多。

在发达国家，如何降低失业率也是财政宏观调控的重要目标。但发达国家存在失业问题

的原因不同于发展中国家。根据凯恩斯的理论，发达国家产生失业问题的原因主要是有效需求不足。解决问题的途径主要是通过扩张性财政、货币政策来刺激需求。尽管扩张性政策在实施中遇到了一些困难，但长期的、严重的失业问题还是可以缓解的。相对于发展中国家而言，发达国家运用宏观财政政策解决就业问题较简单，也较有效。但是，这种通过扩张需求解决就业问题的政策措施却不能为发展中国家所采用。

与发达国家相反，发展中国家普遍、长期存在的是社会供给不足，需求相对于供给过大的现象。扩张性财政政策不仅不能解决发展中国家的就业与经济发展问题，反而会因社会需求过大导致严重通货膨胀。因此，用以解决发展中国家的失业与经济增长问题的宏观财政政策的重点，不是在社会供求总量调控上，而是在积累与消费比例以及产业结构的调控上。即通过财政政策（税收、公债、补贴等）增加政府储蓄与提高政府控制投资结构的能力。因为在经济发展初期，私人储蓄能力较弱，私人储蓄的增加是一个缓慢的过程，从而由市场机制决定的私人储蓄水平远不能满足加快经济发展速度所需的投资。此外，私人投资的方向也往往不符合经济发展初期所要求的投资结构。在经济发展初期需要大量地对生产生产资料的部门，以及为经济发展提供基础设施的部门投资；而对生产消费品，特别是奢侈品的投资则应当适当压缩。但私人投资往往偏重于后者。因此，要求财政运用各种政策措施增加政府储蓄，从而提高整个社会的储蓄率，同时提高政府调控投资结构的能力。但这并不意味着全部政府储蓄都必须用于政府直接投资。政府可以通过信贷的形式，将部分储蓄以优惠条件贷给企业，或通过财政补贴的形式引导企业向符合国家产业政策的部门投资。这里关键的问题是采用何种财政措施更有利于增加全社会的积累（资本存量）。

（二）发达国家宏观财政政策的选择

发达国家主要采用时紧时松的财政金融政策来实现充分就业水平下的社会总供求平衡目标。发达国家的这种选择是有其经济前提的。首先，发达国家由于收入水平高，一般拥有雄厚的资本，有时甚至是过剩资本，有能力满足扩大的需求。其次，发达国家拥有完善的市场体系，特别是发达的金融市场，可较有效地传导扩张或紧缩的宏观财政金融政策，较自如地控制扩张或紧缩的力度。因此，在其采用扩张性财政政策以追求潜在产出的过程中，并不会因需求的扩大而引发严重的通货膨胀问题；在其采用紧缩性财政政策紧缩需求的过程中，紧缩力度较易把握，不会轻易出现需求过度减少的局面。但其宏观调控的难点在于如何正确判断潜在产出与实际产出的差距，以便选择扩张还是紧缩性政策，及其恰当的力度。

就发展中国家而言，上述发达国家拥有的两个前提条件均不具备。发展中国家由于收入水平低，资本严重短缺；同时，由于金融市场不发达，宏观财政金融政策缺乏有效的、具有弹性的传导体制。在这种状况下，若采用时紧时松的、调控供求总量的财政政策，往往会导致经济大幅度波动。一松，即松过头，一紧，即紧过分。反而不利于经济稳定发展。因此，财政总量调控政策的运用在发展中国家具有很大的局限性。发展中国家财政总量调控的侧面是控制社会总需求，以缓解在追求经济增长目标过程中经常出现的需求过旺问题。其研究重点是选择何种财政政策措施能较有效地控制需求与掌握适当力度，尽可能减少经济波动。

三、经济发展初级阶段的有计划商品经济下宏观财政政策的选择

我国是一个以公有制为主的社会主义国家，同时又是一个发展中国家；并且经济改革以来，我国的经济管理体制已从高度集中的计划体制逐步地转变为有计划的商品经济体制。我国的社会经济体制与经济发展水平，决定了我国宏观财政政策的选择：既要借鉴市场经济国

家进行宏观调控的经验，对集中计划体制下的财政宏观调控方式进行改革，以便适应需求决策主体相对分散的体制，又不能照搬市场体制下的财政宏观调控方式；既要遵循发展中国家选择宏观财政政策的普遍规律，又要注意考虑以公有制为主的社会主义所有制的特点。

经济改革以来我国国民收入分配格局发生了很大变化。与分配格局相适应，我国的需求决策主体也从基本单一的计划决策主体转变为相对多元化的决策主体。国营企业作为一个相对独立的商品生产者，有了与财权相适应的投资与消费决策权；个人随着收入的增长，也正日益成为影响社会需求总量与结构的决策者之一。此外，非国营经济近年来有了较快的发展，也是促使需求决策主体相对分散的因素。新体制对我国财政宏观调控方式提出了转轨要求。要求我国财政运用各种政策手段，通过调整收支规模与收支结构来对由相对分散决策形成的社会供求状况（包括总量与结构）进行逆向调节，使财政成为一个名副其实的经济杠杆，而不是仅作为执行计划的工具。但是，即使是在新体制中，我国也不能照搬发达国家运用时紧时松的财政政策来实现经济稳定增长目标的做法。因为我国目前仍是发展中国家，具有发展中国家经济运行的一般规律。因此，与一般发展中国家一样，我国财政宏观调控的侧重点也是在国民经济结构上；对社会供求总量调控的侧重面也在于控制需求，防止在追求经济发展速度过程中经常出现的因需求过度而产生的通货膨胀问题。其难点也在于如何有效地控制需求，与掌握恰当的控制力度。与一般发展中国家不同的是我国是以公有制为主的社会主义国家，国家具有直接组织社会再生产的职能，从而代表国家实现这一职能的财政，对经济结构进行调控的任务显得更直接、更重要。

但是在我国目前需求决策主体相对分散的体制中，协调国民经济结构与控制社会需求总量，这两个宏观调控目标的实现，具有相当的难度。由于我国目前的改革尚处于起步阶段，各种改革措施尚不配套，市场机制也不健全等原因，近几年我国经济运行中出现了结构失调与需求失控并存的局面。在国民经济结构方面，我国近年来国民收入初次分配过分向个人倾斜，导致初次分配中积累比例过低的情况；同时国民经济产业结构出现了加工工业发展过快，基础部门严重滞后的情况。国民经济结构如此严重扭曲的状况，对于亟需资金发展经济的发展中国家来说是极为不利的。亟需政府通过财政再分配提高整个社会积累的比例，增加对基础部门的投资，以保证我国经济发展的后劲。但是在目前既定的收入分配格局下，财政无力通过扩大对基础部门的投资来增加社会积累和协调产业结构。为此，我国政府不得不通过大量发行公债与向银行透支的方式来改变既定的国民收入分配格局，以达到增加社会积累，协调产业结构的目的。尽管这种选择在目前国民收入分配相对分散的体制中还是可行的（因为预算外与非财政资金相当充裕，个人储蓄也较多），但我国毕竟是发展中国家，资金总的来说还很短缺，扩张性财政政策对货币供应量的影响还是很大的。因此，这种选择又导致了我国宏观经济中的另一方面的问题，即需求总量较难控制，通货膨胀问题长期存在。

可以说近年来我国宏观财政政策的选择一直处于两难的境地。若以协调经济结构为目标，就需采用适度松的财政政策；若以严格控制社会需求总量，克服通货膨胀为目标，就需采用较紧的财政政策。其难点在于如何兼顾协调国民经济结构与控制需求的双重目标。要同时实现这两个目标确有相当的难度，只能根据每个财政年度宏观经济所表现出的社会供求总量与结构的不平衡状况，选择财政调控的侧重点，并同时兼顾另一方面。即或以结构调控为主，但同时注意控制赤字（包括公债）的数量，并以紧的货币政策配合；或以控制社会总需求为主，但尽可能避免一刀切式的紧缩，以保证国民经济中短线产业和基础部门的发展。