

关于财政赤字研究存在的问题及对策分析

许梦博

(吉林大学 经济学院, 吉林 长春 130012)

摘要:近年来国内学术界对财政赤字问题的关注比较多,尤其是1998年中国政府实施扩张性的财政政策后,针对这一政策的效果、财政赤字的影响等问题,理论界进行了一系列的研究。本文从总体上把握这些研究成果,分析当前国内学术界对这一问题研究的成就和不足。最后,针对国内研究的现状提出了对中国财政赤字理论体系的初步设想。

关键词:财政赤字;经济增长;通货膨胀;赤字理论体系

中图分类号:F810.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)03-0027-07

对于财政赤字问题的研究,国内学术界一直就没有停止过。最近世界范围内经济增长出现了衰退的趋势。为防止经济衰退,各国政府纷纷采取宏观经济政策来保证经济增长的速度。其中,尤其以财政政策和货币政策为主。这种为保证经济增长速度所采取的财政政策和货币政策又是以扩张性为主要特征的,扩张性财政政策一个直接的后果就是财政赤字规模的扩大。所以在新形势下,研究财政赤字问题具有重要的理论和现实意义。本文力图在分析国内当前财政赤字研究方面存在问题的基础上,提出在建立中国的财政赤字理论体系方面的初步设想。

一、国内财政赤字研究的若干重要问题

科学的财政赤字理论体系,建立在一系列基础理论之上。要构建适合中国社会主义市场经济体制的财政赤字理论体系,首先要对一些重要的理论问题进行充分的研究。从学术界对理论问题研究的目的看,主要是为国家制定正确的政策提供理论依据。财政赤字作为一国扩张性财政政策的手段也好,结果也好,归根到底是政府宏观经济政策的重要方面。所以,对财政赤字基本理论问题的研究,是建立科学、完善的赤字理论体系的关键。近年来,国内学术界主要就是围绕着财政赤字的一些基本理论问题,如财政赤字的内涵、产生的原因;财政赤字与一些宏观经济指标的关系,如财政赤字与通货膨胀及经济增长之间的关系;国外财政赤字研究的成果及启示等方面来进行研究的。

1. 关于财政赤字的基本理论问题。主要包括财政赤字内涵、构成及赤字产生原因等方面。

目前关于财政赤字的内涵国内学术界基本上达成了一致意见:即财政赤字是一国经常性支出大于经常性收入的差额。

从中国财政赤字的构成来看,有学者认为:在当代经济学中,按照赤字产生的基本原因和经济背景,可将财政赤字划分为结构性赤字和周期性赤字。中国是处于改革和发展中的国家,因此

中国的财政赤字在某种程度上可以被视为经济改革和社会发展政策的机会成本,或者说是发展的代价。这种赤字有很强的过渡性特征,据此,把发展中国家的财政赤字划分为发展政策性赤字、结构性赤字和周期性赤字。这里的发展政策性赤字是发展中国家政府在执行其经济和社会发展规划过程中,为根除不发达和贫困,按国民经济总体和长远战略目标进行改革和建设而直接或间接引起的预算收支逆差。如果说发展政策性赤字是改革和发展政策调整引起的赤字,结构性赤字则是指那些非政策性或常规的税收调整和支出变动引起的赤字,周期性赤字是发生在结构性赤字之上的赤字,即在给定的经济活动水平之外发生的赤字。^①

此外,国内也有学者将财政赤字分为主动性赤字和被动性赤字、人为赤字和不可抗赤字、少收性赤字和多支性赤字、软赤字和硬赤字。^②

笔者认为,为研究问题方便,也为了更好地结合中国的现实研究财政赤字问题,将财政赤字划分为结构性赤字和周期性赤字是比较合适的。因为,无论从哪个角度对财政赤字进行研究,其目的主要是为了政府宏观经济政策的制订和考察政府宏观经济政策的效果。而一国的宏观经济政策往往与一国的经济周期密切相关,而且政府的政策在一定程度上是为了调整经济结构。所以,周期性财政赤字是指由于经济周期引起的财政赤字;而其他非周期性因素引起的赤字统称为结构性赤字。

要建立适合国情的财政赤字理论体系,还有一个基本理论问题也不能忽视,即财政赤字产生的原因。国内有学者概括出三个方面的因素:一是经济发展指导思想方面的因素,二是财政技术方面的因素,三是体制方面的因素。^③

笔者认为,这种概括是为了研究特定的问题而进行的。针对中国建立财政赤字理论体系,赤字产生的原因不外乎是两个力量对比的结果:一是财政支出,二是财政收入。作为财政收支的差额,财政赤字是财政收入不足以抵补财政支出的结果。所以,财政赤字产生的原因是政府的收入相对于支出的不足,这又可以分为两种情况:一种是政府主动地扩大支出而使政府收入不足以抵补过多的支出引起的赤字;另一种是政府并没有主动扩大支出,而由于政府收入本身不足以抵补支出引起的赤字。概括地说,赤字产生的原因,一是由于政府的预算造成的,二是因为政府的财力收入不足形成的。

此外,财政赤字的弥补方式问题是赤字理论体系的又一重要内容。无论从中国1994年开始实施的《预算法》,还是从其他发达国家的实践,以及中国近几年的政策操作,都是以发行公债作为财政赤字的主要弥补方式,在这一点上国内存在的争议并不大。

2. 关于财政赤字与宏观经济变量的关系问题。这是财政赤字理论体系的主体内容,也是近几年国内学术界研究的重点和难点。在这一点上,国际上也存在较大争议。在这方面的研究,主要集中在以下几点:

首先,财政赤字与通货膨胀之间的关系。一般而言,国内学术界对这个问题的认识有一点是统一的,即通过货币融资方式进行弥补的财政赤字会造成通货膨胀,而通过债务融资方式弥补的财政赤字能否造成通货膨胀要具体分析。中国在传统体制下,财政赤字的弥补主要是通过向银行透支的方式来完成的。这种赤字弥补方式,会直接增加流通领域的货币供给量,造成通货膨胀。近年来,中国的财政赤字大都通过发行国债来弥补,其对通货膨胀的影响并不确定。用举借外债来弥补赤字,虽然对国际收支会产生有利的补偿性影响,但对总需求一般具有扩张性影响。如果弥补赤字的资金来源于非银行部门(如居民个人)借款,则对总需求具有抑制性作用,此时不会造成通货膨胀。当弥补赤字的资金来源于商业银行,而商业银行以增加信用的方式参与对中央银行的承购时,对通货膨胀会产生扩张性影响。由中央银行直接以发行货币方式来弥补赤字,会对总需求产生扩张性影响并加剧通货膨胀。^④

笔者认为,财政赤字能否造成通货膨胀,要具体情况具体分析。如果一国的赤字主要是通过

发行国债的方式来弥补,而国债又主要来源于非银行机构即居民的储蓄存款,这时的赤字就未必一定造成通货膨胀。归根到底,赤字造成通货膨胀的前提是赤字使流通中的货币数量增加,并进而带来物价水平的持续上升。所以,各国在运用赤字财政政策干预经济时,要充分考虑通货膨胀风险,但不必担心赤字一定会带来通货膨胀,而是必须结合当时的国情、当时的经济形势来具体分析和做出政策决定。

其次,财政赤字与经济增长之间的关系。财政赤字会促进经济增长,这已是人们普遍接受的观点。但是,财政赤字促进经济增长不是在任何情况下都会发生的。对于中国来说,在1996年成功地实现了宏观经济“软着陆”以后,由于各项改革的进行,本身已经出现了有效需求不足现象。而1997年的亚洲金融危机,造成中国国外有效需求的不足,加剧了经济出现衰退的趋势。1998年的特大自然灾害更是雪上加霜,使国内经济进一步下滑。面对严峻的经济形势,中国政府首次采用扩张性的财政政策,即扩大政府的财政支出,也就是用财政赤字支出来刺激国内的有效需求,拉动国内的经济增长。从目前情况看,这一扩张性的财政政策已经对经济增长起到了一定的拉动作用:1998—2000年中国国债分别拉动经济增长1.5%、2%和1.7%。^⑤

财政赤字对经济增长的影响,主要是通过它对总供求关系的作用来实现的。国内有学者从财政赤字对总供给的静态和动态影响角度分析了财政赤字对经济增长率的影响。在封闭条件下,从静态要素看,财政赤字是政府的投资行为,因而可以由于政府的投资形成有形的资本、政府还可以直接对劳动力和对科学技术进行投资。通过这些投资,会增加全社会的总供给,促进经济增长。从动态的角度,财政赤字主要是通过对社会总储蓄率和社会平均资本产出率的影响来促进经济增长。一般而言,财政赤字会降低社会的总储蓄率和社会平均资本产出率,因而财政赤字会抑制经济增长。^⑥

但国内的主流观点还是认为财政赤字对经济增长有促进作用。“如果赤字和国债用于公共投资,则净效应是促进了我国的经济增长。”^⑦有学者从理论上论证了财政赤字对经济增长的拉动效应:财政支出如果是生产性支出,财政赤字就会在一定程度上具有拉动效应;由于中国民间投资对利率缺乏弹性,在经济长期持续增长的情况下,则赤字支出通过国民收入增加而产生拉动效应;公债发行融资的赤字支出会产生拉动效应;赤字支出在经济衰退时会对经济增长产生拉动效应。^⑧

笔者认为,财政赤字能否促进经济增长,一个很重要的条件是社会上是否存在闲置资源。当一国经济处于衰退阶段,社会上存在大量闲置资源,而私人投资又相对不足的情形下,政府的赤字支出会激活社会上的闲置资源,形成新的生产能力,进而带动经济增长。反之,则可能带来通货膨胀。

3. 与财政赤字有关的政策研究。首先是美国政府在1998年度实现了财政盈余,这是克林顿政府财政政策和货币政策成功的重要标志。为消除其前任累积达2930亿美元的财政赤字,克林顿政府采取了增收节支的政策措施,其政策取得了一定的成绩:美国1998年实现了3.7%的经济增长率、4.5%的失业率、1.6%的通货膨胀率和增加了290万个就业机会;与此同时,美国经济享受了10年的高速增长。^⑨其次是中国自1997年已经出现了通货紧缩,在经济出现衰退的情况下,国际上既有运用财政赤字政策干预经济的理论依据,又有美国的成功经验,所以,中国自1998年以来实行了以财政赤字为主要内容的扩张性财政政策,用以缓解通缩及与其相伴的经济衰退。^⑩有许多学者提出在中国已经出现通货紧缩的条件下,政府要采取财政政策控制通缩,^⑪也有学者研究了中国通货紧缩下的财政赤字政策。^⑫

此外,有学者从财政政策的角度提出通过扩大政策支出以增加就业,“扩大政府支出,实行‘以工代赈’,增加社会总需求。”^⑬

笔者认为,从当前世界经济的总体形势看,经济处于衰退这样一种判断是准确的。那么,各

国政府都在寻求积极、有效的措施来促进经济的增长。从目前形势看,以降低利率来刺激经济增长的货币政策已显力度不足。同时,各国又都存在着一定的闲置资源,私人投资不旺盛,在这样一种情况下,运用凯恩斯主义的财政赤字政策是会发挥一定的积极作用的。这也是各国政府在积极采取的政策措施的一个重要方面。比如,美联储已经宣布第11次降息。“9.11”事件后,美联储向金融系统注入了1180亿美元。与此同时,美国国会已经承诺投入5500亿美元用于纽约市的重建和重振航空业。这都是赤字政策的重要表现。

财政赤字与国债之间的关系、以及财政赤字和国债规模的国际比较等问题都是构建中国赤字理论体系不可缺少的内容。在这些方面,自1996年以来,国内学术界也进行了一定的探讨,限于篇幅,这里就不一一涉及。

二、国内财政赤字研究亟待解决的实际问题

随着经济体制改革的顺利进行,近年来中国的财政赤字已经出现了一些新的特征,分析这些特征对我们制定正确的政策具有重要的理论和现实意义。

首先,财政赤字的弥补方式由过去的货币融资法改革为现在的债务融资法。在传统体制下,中国财政赤字的弥补方式主要是通过利用往年财政结余,或向银行透支来解决的。自1994年以来,中国财政赤字的弥补方式主要是通过政府发行公债来完成,这也是以法律的形式固定下来的、适应社会主义市场经济体制的赤字弥补方式。

其次,财政赤字由改革开放前的偶然发生转变为现在的连续增长。在传统体制下,由于认识上的偏差,财政平衡是政府的重要目标,只有个别年份发生特殊事件时,才会出现财政赤字。而改革开放以后,由于经济发展速度加快,而国家的经济收入难以跟上经济发展的速度,因而,财政赤字连年出现,并且数额不断增大。除1981年和1985年以外,其他各年均是财政赤字。数额已经从不到70亿元增加到2499亿元。

再次,财政赤字由决算赤字变为预算赤字。改革开放前,我国财政赤字是在政府年终决算时,由于收不抵支而出现的。改革开放以来,政府已经开始在制定预算时就留出赤字缺口。赤字已经由被动出现变为现在的主动用来干预经济。这一点在1998年以后表现得尤其明显。

最后,原来政府的政策目的是消除财政赤字,现在已经把财政赤字作为手段来干预经济生活,财政赤字已经变成了国家宏观经济政策的主要手段之一。从消除财政赤字为目的到以赤字财政作为政策手段的变化,既是中国经济体制改革的必然结果,也是当今世界各国宏观经济政策的一种普遍趋势。

财政赤字发生以上变化,是和中国的经济体制改革分不开的,也是世界经济全球化发展的必然结果。在当前形势下,充分运用财政赤字政策,来刺激国内外的有效需求,拉动经济走出衰退是最关键的。

与财政赤字特征相适应,国内学术界对财政赤字问题的研究取得了一定的成果,也为政策的制定提供了一定的理论依据,但也存在一些不尽如人意之处。因为,要建立完善的财政赤字理论体系,在以下几个方面还存在亟待解决的问题。

首先,理论上的研究比较薄弱。这几年国内学术界在研究财政赤字问题时,很多情况下,是把它与财政政策联系在一起的,对财政赤字政策研究得比较充分。这是对的,因为财政赤字既是政府政策的手段,也是政府政策的结果。但如果只注重对策研究,忽视了理论的深入探讨,政策也就缺乏坚实的基础。从近几年国内学术界对赤字问题的研究看,虽有个别学者对赤字的一些理论问题进行了一定的探讨,比如,研究财政赤字与通货膨胀及经济增长之间的关系,但从总体看,在这方面还是远远难以适应经济形势发展对理论的需要。

其次,缺乏完善的系统性。对财政赤字的研究与国家的政策有关,而政策不是一成不变的。

所以,政策有时间性,这种时间性也表现在财政赤字的研究方面。从国内对财政赤字问题的研究看,表现很明显的一点是当政策制定出来以后,学术界就会出现一些学者,对国家的政策进行解析和寻找理论依据。这固然重要,但笔者认为更为重要的是应该重视基础理论研究,形成科学完整的理论体系,以便为政策的制定提供充足的理论依据。如果只是对政策进行注脚,理论的发展就必然滞后,未来政府政策的制定也就缺乏坚实的基础。

再次,缺乏可操作性。国内理论界在对财政赤字问题进行研究时,往往借鉴西方经济学中的一些理论,这是应该肯定的。但同时也带来了一定的问题,那就是由于介绍西方的理论和政策比较多,相对而言,结合中国的实际就略显不足,使这种研究成果缺乏可操作性。正确的态度应该是在充分借鉴西方成熟理论的同时,结合中国的现实情况,建立起适合中国国情的财政赤字理论体系。

最后,定量研究不足。定性研究与定量研究相比,国内学术界对财政赤字的定量研究相对而言还是比较弱的。这一方面是由于中国正处于体制转型期,有一些政策和数据与成熟的发达国家比缺乏连续性和可比较性,限制了定量研究的基础;另一方面则由于对财政赤字的作用,人们一直存在争议,所以对赤字的定量研究也就显得有所不足。而从比较发达、完善的理论体系来看,既要注重定性研究,同时又要重视定量研究。适度、合理的定量研究,可以为政策制定提供确切、良好的理论依据。

此外,从近几年的研究成果看,对财政赤字问题的研究虽然也结合国家的宏观经济状况,尤其是宏观经济政策,比如与货币政策的关系,但既然财政赤字是国家经济运行中的一个现象,同时又是各国政府经常运用的一种手段,那么就不能单纯地就赤字研究赤字,而必须与其他经济范畴、甚至是社会范畴联系起来,形成一个完整的体系。

所以,对中国而言,在财政赤字问题的研究上,必须从理论的角度,构建一个完整的宏观体系,这个体系既应该包括与财政赤字有关的基本理论问题(比如赤字的规模)、影响财政赤字的变量、财政赤字对其他变量的影响,还应该包括国外在赤字方面的研究对中国有借鉴意义的成果,同时最重要的是提出一个完整的政策操作系统:即在什么条件下要运用赤字财政来干预经济,什么条件下要缩减赤字;在运用赤字财政政策时,应该运用什么样的货币政策与之配合等。

三、中国财政赤字理论体系的初步设想

要解决中国财政赤字研究中存在的问题,就要建立一个科学的、完整的、适合中国国情的财政赤字理论体系。这一理论体系不仅要包括一些基本的理论问题,而且要包括一些在特定情形下的可供选择的政策体系。笔者认为,这一理论体系至少应包括以下六个方面的内容:

1. 财政赤字的基本理论问题。财政赤字的内涵、分类、产生原因及其总体影响,这些都应该包括在这一部分中。这是整个理论体系的基础和出发点,这也是基础理论部分。这一部分的内容既应包括学术界已经取得共识的一些基本内容,也要深化对其中某些内容的研究和探讨。比如,关于财政赤字的概念,可以结合实际提出一些新的提法:弹性赤字,界定赤字的变化率与GDP变化率的比率关系;膨胀—紧缩赤字,根据经济的周期变化来采取不同的赤字政策;局部定向赤字,特定时期、特定领域实行特定的赤字支持特定行业、特定产业的发展;等等。

2. 财政赤字与资源配置的关系。资源配置的手段主要包括两个方面,一是政府,二是市场。而市场是当今世界各国资源配置的主要手段,在此基础上,各国都运用政府的宏观经济政策来影响和调整资源配置。财政赤字对资源配置具有重要的影响,这种影响主要是通过政府的宏观手段来完成的,其目的是为了调整资源配置、提高资源使用效率,进而调整经济结构、促进产业结构合理化。

3. 财政赤字与通货膨胀的关系。这既是各国政府关注的重点,也是各国理论界关注的焦

点。对这个问题的研究,国内外存在很大的争议,争议的核心在于财政赤字是否会造成通货膨胀。目前理论界普遍接受的观点是要根据赤字的不同弥补方式和不同的经济形势来判断。

4. 财政赤字与经济增长的关系。这是各国在运用财政赤字干预经济时的出发点和目的。任何一国宏观经济政策的首要目标是实现经济增长,而实践已经证明在一定的条件下,财政赤字可以促进经济增长。这里研究的关键问题是究竟在怎样的条件下,政府可以采取赤字财政政策来拉动经济增长。

5. 财政赤字与就业的关系。实现充分就业也是各国政府在宏观经济中关注的一个重要目标。凯恩斯主义的理论核心也是运用财政赤字解决失业问题。实践证明,赤字与就业具有相关性,当财政赤字投资于生产领域,这种相关性表现得愈加明显。我们要研究在社会经济处于什么样的状态下,财政赤字会促进就业扩大;在什么条件下,赤字对就业不会产生促进作用。

6. 财政赤字与国际收支之间的关系。国际收支与财政收支一样,也存在三种不同状况:收大于支,即顺差;收小于支,即逆差;收支平衡。追求收支平衡是各国的目标,但平衡是相对的,不平衡是绝对的。当国际收支出现逆差时,我们说,这个国家的国际收支出现了赤字。财政赤字对一国的国际收支有重要的影响。比如,斯蒂格里茨(Joseph E. Stiglitz)的双赤字理论认为,进出口贸易赤字恒等于资本净流入,高额的财政赤字将导致一国政府借款增加,利率随之上升,本国货币汇率升值,由此使得进口增加,出口减少,贸易赤字进一步增加,即财政赤字增强了贸易赤字的增加趋势。我们要借鉴这方面已经取得的成果,来建立适合中国的财政赤字与国际收支关系的理论。

以上几个方面应该是中国财政赤字理论体系的主体内容。此外,一国赤字的规模、赤字规模的衡量指标等内容,国内外已经取得了一定的研究成果,这应该包括在中国的赤字理论体系内。

总之,只要国家存在,财政赤字就是国家发挥职能作用一种不可避免的现象,所以,虽然财政赤字的研究取得了一定的成就,但实质上还有许多领域是空白的。我们必须深化对财政赤字理论的研究,构建适合中国的财政赤字理论体系,为中国的宏观经济政策制订提供坚实的理论基础和政策依据,这对中国乃至世界来说,都有着重要的理论价值和实践意义。

注释:

- ①参见陈来:《财政赤字的形成机理及治理》,《安徽大学学报》(哲社版),1997年第1期。
- ②③参见孙玉栋、孙静波:《浅谈对财政赤字的认识》,《经济科学》,1996年第2期。
- ④参见丁建臣:“砒霜妙用”财政赤字的通胀风险规避论》,《金融科学——中国金融学院学报》,1999年第4期;史永东、苏耘:《中国财政赤字问题的研究——赤字对通货的效应分析》,《预测》,1997年第2期。
- ⑤丛明:《关于积极财政政策若干问题讨论述评》,《经济纵横》,2001年第4期。
- ⑥彭睿:《赤字对总供给及经济增长影响的简要分析》,《经济问题》(太原),1997年第3期。
- ⑦刘溶沧、马拴友:《赤字、国债与经济增长关系的实证分析——兼评积极财政政策是否有挤出效应》,《经济研究》,2001年第2期。
- ⑧郭庆旺、赵志耘:《论我国财政赤字的拉动效应》,《财贸经济》,1999年第6期。
- ⑨陈宝森:《克林顿经济政策六年回眸——1999年美国报告解析》,《世界经济》,1999年第7期。
- ⑩陈景耀:《论中国通货紧缩形势下的财政赤字政策》,《世界经济》,1999年第11期;刘诗白:《切实启动有效需求促进经济健康复苏》,《经济学动态》,2001年第9期。
- ⑪潘石:《控制通货紧缩的财政政策分析》,《当代经济研究》,2001年第4期。
- ⑫陈景耀:《论中国通货紧缩形势下的财政赤字政策》,《世界经济》,1999年第11期。
- ⑬顾晓慧:《财政政策与就业问题研究》,《北京商学院学报》,1999年第5期。

参考文献:

[1]张馨. 当代财政与财政学主流[M]. 大连:东北财经大学出版社,2000.
 [2]陈共. 财政学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999.

(下转第38页)