

财政手段与货币手段功能混淆

我国宏观调控中的一个倾向性问题

杨帆

一、财政手段与货币手段在宏观调控中的不同作用

财政手段和货币手段,是市场经济条件下宏观调控的基本经济手段。财政手段主要用以解决经济结构问题,货币手段主要用以解决经济总量问题,这是两者的第一种区别。在进行宏观经济总量的调控时,货币手段对于紧缩比较有效,财政手段对于扩张比较有效,这是两者的第二种区别,并且是由第一种区别决定的。

对于经济总量的调节,主要是通过货币手段进行的。国家通过利率政策、存款准备金政策和公开市场业务,影响货币发行数量,对于经济增长进行逆周期式的调节。在我国,仍旧保留行政手段,通过贷款额度直接控制货币数量。当国际收支出现顺差或者逆差时,则通过汇率的调整影响外贸,利率的变动影响外资,达到国内外经济双平衡。在固定汇率或有管理的浮动汇率下出现国际收支不平衡时,中央银行则有义务通过公开市场业务,进行本币与外币之间的买卖维持汇率稳定,实际是变动本币发行数量,进而变动国内经济以谋求国内外经济之间的平衡。一般来说,货币政策对于收缩经济比较有效,银根的紧缩,不仅能够很快地控制经济的总量,而且在市场机制下能够自动地实现企业的优胜劣汰,改善经济结构。数年一次的周期性紧缩,虽然往往付出失业的代价并取得降低物价的好处,但是其实质性积极作用不在宏观而在微观,经济紧缩所造成的供求基本平衡的宏观经济环境,对企业产生压力,迫使那些效率不高的企业破产或者转产,这是依靠市场规律进行微观择优、提高经济效率、改善经济结构的必要条件。

在需要扩张经济时,虽然也是总量性的调控,但是最好的手段并不是货币手段而是财政手段。财政手段,包括财政收入和支出两个方面。财政收入的80%是税收,国家宏观调控的办法有增减国内税收、变动折旧率、实行出口退税、变动进出口关税等等,都是财政收入手段的运用。而财政直接投资、财政贴息的低息贷款投资、削减政府开支和财政直接补贴,则是财政支出手段的运用。

财政手段与货币手段,在性质上是根本不同的。财政政策依靠行政系统强制推行,是针对特定经济主体,为达到特定经济目标,所使用的特殊经济手段;而货币手段则是依靠金融系统,针对一般经济总量的调控而进行的。货币是天生的平等派,货币政策一般来说并无特定的对象,如果成为有特定目标的“政策金融”,那么必定有财政贴息一类的财政手段在后。就严格的意义上说,货币手段的性质是调节经济总量的,而财政手段就其本性,并非经济总量调节手段,而是改善经济结构的手段:财政直接投资或引导投资的对象只能是特定的瓶颈行业和新兴行业,财政直接补贴出口或以额度留成等方式间接补贴出口的,只能是机电产品一类的深加工产

品,财政补贴进口的只能是粮食和化肥一类关系国计民生的重要生活资料和必需的生产资料,所得税的调整总是针对不同对象施以不同的税率,以调节收入分配结构。财政手段对于经济总量的调节并非无效,但这是在改善经济结构以后所带来的间接效果。扩张性财政政策对于经济扩张甚至比货币政策更为有效,并不是因为它扩大了货币发行,而是因为它首先对瓶颈产业进行投资,改善了经济结构,从而迅速促进了整体经济的增长。

两种手段的实际运用中,往往是共同使用的,比如“紧货币松财政”或者“松财政紧货币”等等,但是在逻辑上并不能改变两者的本质区别。在中国,经济总量和经济结构的调节,没有在手段上加以严格区分,则是由于中国经济特殊微观结构和经济发展和政治动员方式造成的。中国有经济存量部分,尚未受市场规律支配进行优胜劣汰,当经济紧缩时使用货币政策,只能紧缩总量却不能改善结构。当国有企业的困难变得无法忍受时,一场新的经济发动就开始了,这样的经济扩张往往是在普遍性的政治动员下,以国有企业和地方政府为投资主体,通过大量的货币扩张而进行,而不可能是中央集中进行的财政投资。这样的经济扩张,不仅不能改善经济结构,反而恶化之,这既是因为中央财政力量不足,也是因为价格等机制不完善,投资于基础产业没有经济效益。大量资金在经济扩张时流向一般产业,在八十年代造成加工工业的重复投资,在九十年代甚至有四分之一的固定资产投资通过各种方式,流向证券等行业,造成泡沫经济。

如果我们在理论上坚持以财政手段直接解决经济结构问题,货币手段直接解决经济总量问题;在经济紧缩时主要使用货币手段,在经济扩张时主要使用财政手段,其政策意义是非常明显的。这首先意味着在进行经济总量的调整时,始终把经济效益的提高和经济结构的改善放在首位。不能提高经济效益、改善经济结构的宏观调控手段,无论它是扩张性的还是紧缩性的,都不可取。其次意味着必须结合中国实际进行宏观调控,在紧缩经济时,考虑到国有企业不能破产的现实,采取“软着陆”方针,同时加快国有企业的企业改革的方针;在经济需要扩张时,则应把重点放在中央财政集中投资,或者按照中央产业政策引导民间投资,把扩大的投资农业、基本设施、教育和信息等方面以改善经济结构,而不应该采取普遍放松银根的政策,使得泡沫经济再度出现。这点对于目前中国的经济形势来说,显然十分重要。目前采取普遍放松银根的政策刺激经济发展,绝不可取。“软着陆”和控制通货膨胀,应该成为我国“改革中期”宏观调控的长期方针。

二、财政功能向货币转移:我国宏观调控的现实表现

坚持以上基本的理论划分,不仅要求我们在紧缩经济时主要采取货币手段,在扩张经济时主要采取财政手段,而且更为迫切的,是要坚持使用财政手段解决经济结构问题,使用货币手段解决经济总量问题这一更为基本的方针。这是因为目前在我国,出现了大量应该由财政手段解决的经济结构问题,由于财政力量不足,手段僵化,特别是由于政策偏差,改由货币手段“越俎代庖”的倾向。

第一,使用银行低息贷款以维持亏损的国有企业。

我国国有企业的改革,涉及数十万家企业和上亿职工,很明显地属于技术结构和所有制结构的转换问题,这是经济结构问题而非经济总量问题,国有企业职工的30%目前属于“在职潜在失业”,以后可能变成社会性的公开失业,但是无论如何,这是属于“结构性失业”,与城镇新毕业的待业青年和农村劳动力的“潜在失业”性质不同,后者才属于总量性问题,可以通过经

济总量的扩张加以解决的。

我国国有企业在职上亿职工,其中两三千名职工属于“冗员”,如果在企业改革中离岗,就会出现没有社会保障问题,这不是新设计出来的“新人新办法”,而是历史上遗留下来的“老人老办法”如何转变为“新办法”问题。十分遗憾的是,无论国有企业改革方案,还是社会保障制度的设计,都回避了这个最为重要的实质性问题。计划经济下长期实行低工资,把职工大部分属于必要劳动价值的工资收入,做了预先的扣除,这一部分由企业工资成本转化成为的企业利润,全部上缴国家财政,再由财政投资形成了巨大的国有资产,这相当于全体职工和干部按照工龄,向国有企业进行了投资,他们是我国国有企业的第一股东或第一债权人。国家通过国有资产的积累和经营,形成财政收入,统一支付职工的食品补贴,医疗,住宅和子女学费,形成所谓的“铁饭碗”。如果在改革中政府放弃对于职工的上述保障,那么必须加以充分的补偿,四十年的历史债务大约需要 10000 亿元,由于是保险性质,并不需要一次付清,而是需要划出 10000 亿的国有资产,变为社会保障基金,以其运营中的利润(大约每年 2000 万元)加以支付。其操作十分简单:公开拍卖一部分竞争性行业的国有企业,可以吸收大部分游资;将拍卖所得货币形态的国有资产变为社会保障基金投入证券市场,作为长期投资以改变证券市场过度投机的倾向,并改善我国的经济结构;政府同时对富人征收特种税收,并让渡一部分土地增殖收入,以财政力量为主,迅速建立其社会保障制度,并且完成“抓大放小”的国有企业改革战略。

类似的有效办法还有许多,以我国政府的组织能力和社会的特殊的凝聚力,只要政策正确,完成数千万职工、数十万企业的结构转换,虽然会出现许多社会痛苦,但是是很有希望的。问题在于,五花八门的改革设计,偏偏回避了我国国有企业的最终所有权和国家的历史责任问题,空谈“防止流失”,长期使用银行贷款补贴亏损的国有企业职工,这种贷款主要变成了消费基金,对生产无补,同时加大了银行的债务,阻碍了其商业化改革。社会保障制度建立不起来,国有企业不可能进行下去,迫使国家继续以银行贷款而不是财政资金补贴国有企业,代替社会保障的功能。

第二,急于复关与国际接轨造成严重出口骗税,压迫人民币对外贬值。

改革初期我国以开放促改革,取得了很大的成就。但是进入改革中期以来,需要以改革促开放,却没有及时实行这一战略转变,表现为 1992 年以来急于复关和与国际惯例接轨,脱离了国内改革与管理水平,造成了国际通货膨胀向国内的转移。汇率并轨后实行单一浮动汇率,相当于国家不再承担汇率风险而由企业承担,当时国内利率没有市场化,人民币对外汇之间的远期汇率无法形成,企业没有保值工具,只能被动承受国际汇率风险;汇率并轨时低估了人民币,造成南方粮食停止进口转向北方购买,东北大米出口,在 1993 年底促成了全国粮食大涨价;特别是在 1990 年取消出口财政补贴,改为出口退税,而国内的增值税改革是在 1994 年,管理水平远远跟不上,出现严重的出口骗税;加上 1992 年以来外贸业务骨干大批下海和转移渠道,出现了出口大增但是国营贸易公司亏损的现象。正确的方向是改革外贸体制,但是国营外贸集团却反过来压迫人民币贬值。在外资大量流入压迫人民币升值的时候,如果为了国营外贸集团的利益硬性贬值,只能付出国内通货膨胀更大代价。

第三,财政危机和政企不分造成垄断价格和乱收费,推动物价上升。

在中国有一种鼓吹通货膨胀的论调,否认我国通货膨胀的需求拉动性质,仿佛只要是成本推动,货币发行和物价上升就是合理的。实际上我国企业的成本,早已成为各种政策失误、机构臃肿、腐败奢侈、价格垄断、乱收费用的“报销场所”,各种社会弊病化为货币支出打入企业成

本,归根到底要吐到市场上去,由消费者承担,这种“成本推动”,难道是合理的吗?在种种需求拉动背后是各地方争抢发展资源,而在种种成本推动后面,就是各种集团利益甚至社会弊病向社会居民的转嫁。

第四,社会游资企图通过经济发动再度造成泡沫经济。

当许多企业抱怨缺乏资金的时候,我国却有数千亿游资,不向基础产业和高科技产业投入,专门等待时机甚至制造机会,制造新的经济泡沫,以谋图暴利。在1992年以来以国家信用为担保的投机狂潮中,大量资金投入股票市场,造成上市股票供不应求,一部分平价股票非法流入私人手中,另一部分则溢价数倍公开发行。溢价发行的股票,股东凭借分红肯定亏损,只能寄希望于股票二级市场的不断涨价,这就必然吸干社会资金,使得泡沫破灭,压住大多数中小股民,迫使政府救市。根据我国目前金融体制状况,如果投资膨胀,将会有四分之一的资金“漏”到股票证券市场上去。中国的泡沫经济,与经济过热是正相关的。

还可以举出许多种由财政向货币转嫁负担,将经济结构和体制问题化为经济总量问题,制造通货膨胀的例子,比如对于农业和教育投资不足,过度使用涨价刺激等等。可以看出,如果不彻底进行改革,规范市场,清除腐败,我国严重的通货膨胀是难以避免的。

财政危机向价格转嫁:我国通货膨胀的主要根源

建国以来我国的财政与价格的关系(实质是计划和市场的关系),经历了三个阶段。

第一个阶段:价格功能向财政的转移。

计划经济的实质是行政命令加财政补贴,而市场经济的基本机制是价格机制。我国五十年代初期全面实行以计划代替市场的过程,就是财政功能不断取代价格功能的过程。国家全面控制了物价,扭曲了价格结构,使得粮食、资源、土地、住宅、医疗、服务的价格和工资,远远低于国际水平;而加工产品的价格,则远远高于国际市场水平,由于价格扭曲而造成的亏损,由政府财政统一补贴。国内价格总水平大大低于国际价格总水平,则用高估人民币币值的办法加以平衡。高估人民币必然抑制出口扩大进口,为此对于出口进行大规模的补贴,而对进口实行行政控制。可以说,凡是计划价格扭曲了市场价格的地方,必然需要财政补贴来填补。在计划经济下,财政几乎包罗万象,而价格只是一种“核算手段”,计算的形式而已。

第二个阶段:财政功能向价格的复归。

经济改革,就建立一个平等竞争的宏观市场环境而言,本身是财政功能向价格复归,还价值规律于本来面目的问题。在价格机制方面,随着国家行政定价的减少(到1992年已经减少到10%),大部分物价已经由市场供求关系所决定。在价格水平方面,随着价格结构的调整,必然有一个大幅度的上升,直至与国际水平相当。而财政补贴,开始是为了减少价格调整对于社会的冲击而大量增加,当政府再也无法承受的时候,就不得不向价格转移,将财政补贴变为物价的上升。“大财政小物价”变成“小财政大物价”,是符合市场化改革的导向的。

这种由机制和水平两方面由财政向价格复归的过程,是和我国总体经济体制改革的过程相配合的,从改革收益与成本的角度,也可以看成是一个政府财政特别是中央政府财政不断负担改革成本的过程。1978年提高农副产品价格,财政向农民让利100亿元,数十亿元的强制集体积累被瓜分,农贸市场挤占工商收入数十亿元,企业分利发奖60亿元,国家在一年之内将国民收入的5.3%让给了个人,出现了170亿元的赤字。于是大量引进外国设备以促进经济增长,“洋跃进”的失败造成了三年的经济整顿。1984—1985年继续让利230亿元,1985年放开农

副产品价格,农民增收 300 亿元。1984—1985 年大规模进口,提高了城镇居民的消费档次,但是物价上升到 8.8% 的历史水平,接近了两位数。以后进行的企业承包,军工转民,地区开放,每次改革都伴随着大规模的“放权让利”。中央财政的力量,到 1986 年已经不能支付改革的成本,开始向价格转嫁。(刘力群,1994)。1986 年收缩经济未能成功,到 1987 年形成了社会通货膨胀预期,1988 年就出现了全面抢购,物价上升到 19%,并引发了社会动荡和政治风波。1989—1991 年三年治理整顿,国有企业出现了全面亏损,财政为了平抑物价已经难以为继,终于在 1992 年放开了 90% 的物价由市场决定。在 1991 年社会总供求基本平衡时价格机制的改变和结构的调整,尚未表现出后果,而在 1992 年发动新的经济增长以后,物价水平就再一次“攀上台阶”,甚至在 1994 年达到 22%。

在国内物价上升即人民币对内价值贬值的同时,对外价值即汇率以加倍的速度贬值,16 年内贬值了 550%。到 1994 年初汇率并轨,国内物价水平已经接近国际水平,价格结构大部分已经与国际市场挂钩,包括粮食和石油在内。可以说,中国价格改革已经完成或者说是应该完成,财政功能向价格的复归也已经完成,同时中央财政的比例也下降到历史和国际最低水平,不仅如此,为支付初期改革成本,国家还付出了上千亿美元外债、数千亿人民币内债和每年数百亿财政赤字的代价。

第三个阶段:财政危机向价格的转嫁。

如果事情到此为止,中国改革和发展的任务基本成功,那么付出上述改革成本是可以肯定的,因为改革收益比成本要大。问题在于财政功能向价格的复归,价格结构与国际的接轨,加上经济货币化的因素,每年大约推动我国物价上升 6 个百分点(姜继玮等,1994),据国家物价局在改革初期测算,中国价格改革的成功,大约使物价总水平上升 150%,但是到了 1994 年,我国物价总水平比 1978 年上升了 300%,价格改革不仅没有完成,反而出现了国内物价上升和汇率贬值的恶性循环,工农业剪刀差重新扩大到 1978 年的水平。问题的性质分明起了变化:不是价格改革引起物价上升,而是通货膨胀造成比价复归。通货膨胀的原因决非价格改革所引起,而是其他深层次矛盾所引起,包括本文第二节讨论到的原因在内。问题的性质很清楚:中国改革已经出现反复,财政功能继续向价格转移,已经超出了应该转移的范围,不再是改革的需要,而是财政向社会转嫁危机的表现。

财政危机向物价的转移,以货币手段解决结构和体制问题,其实质究竟是什么?这就是:社会利益整合出现了重大危机,社会的分化过快且方式不合理,出现了在改革中期由少数人独占改革收益,而把改革成本通过通货膨胀方式甩给社会居民的危险。问题十分清楚:如果使用财政手段解决结构和体制问题,就要求政府增加税收,税收主要是社会富裕阶层缴纳的,这意味着社会各个阶层按照改革收益的比例承担改革成本。而通过货币手段解决财政问题,实质上让社会最广大的居民承担改革成本。

这种财政危机向货币转移的办法,必然引起恶性通货膨胀和信用危机,少数富人将在通货膨胀中通过其不动产的增殖更加暴富,而改革给大多数居民所带来的好处将被剥夺一空。在政治上,经济发展将因恶性通货膨胀而被迫中断。如果我国不能完全否认有这样的可能性,就要坚决进行政策导向的调整,包括使用财政手段解决应该由财政解决的问题,为此要推行税收改革、行政改革和社会改革,清除腐败,精简机构,克服垄断,建立新的利益整合机制,决不将上述问题通过通货膨胀向社会转嫁。只有这样,我国才能顺利经过改革中期,完成我国历史性的改革发展任务。