

□ 汪丽华

经济稳定与财政货币政策

经济稳定是指经济能够连续地、较平稳地发展,不希望经济发展过程经常出现不连续点(间断点)或过大的起伏波动。没有一定的稳定,就难以有持续的发展。在市场机制调节下,经济稳定不可能自动地出现,常需要财政和货币政策协调配合,进行调节而达到目标。

一、经济稳定的涵义和现状

要保持经济稳定,就必须使社会总供给和总需求之间达到均衡状态。总供给是指计算期内可以提供给市场(包括计划调拨部分)的商品和劳务的价值总量。它包括国内供给和国外供给(一般情况下等于商品进口总额)两部分。总需求是指用于购买商品和劳务的货币总量,包括固定资产投资支出、增加流动资金支出、居民消费支出、社会消费支出以及国外需求(一般情况下,等于商品出口总额)。总供给和总需求均衡有两个层次,一是总量均衡,二是结构均衡。首先要达到总量均衡,否则结构均衡将无从谈起,但如果总量均衡了,结构不均衡,也不能说总供给和总需求是均衡的。

根据现有统计资料,对1981年~1991年我国经济稳定状况进行测算见表1。

表1.

我国社会总供给和总需求状况

单位:亿元

年份	社会总供给			社 会 总 需 求						供需差 十:供)求 一:供(求	供需 差率 (%)
	实际国民 生产总值	商品进 口总额	合计	全社会固 定资产投资	流动资 金积累	居 民 消 费	社 会 消 费	商品出 口总额	合计		
1981	4348.8	367.7	4716.5	960.01	328	2491.8	394.8	367.6	4543.21	+173.29	+3.6
1982	4729.1	357.5	5086.6	1230.40	267	2704.0	446.5	413.8	5061.7	+24.9	+0.5
1983	5220.7	421.8	5642.5	1430.06	296	2976.9	492.0	438.3	5633.26	+9.24	+0.2
1984	5988.5	620.5	6609.0	1832.87	343	3412.5	628.3	580.5	6797.17	-188.17	-2.8
1985	6752.8	1257.8	8010.6	2543.19	745	4265.8	787.2	808.9	9150.09	-1139.49	-14.2
1986	7301.8	1498.3	8800.1	3019.12	748	4805.6	961.3	1082.1	10616.62	-1816.52	-20.6
1987	8098.3	1614.2	9712.5	3640.86	580	5552.4	1072.3	1470.0	12315.56	-2603.06	-26.8
1988	9013.3	2055.3	11068.6	4496.54	871	7050.2	1250.6	1766.7	15435.04	-4366.44	-39.5
1989	9404.4	2199.9	11604.3	4137.73	1756	7821.7	1510.2	1956.0	17181.63	-5577.33	-48.1
1990	9787.7	2574.3	12362.0	4449.2	1712	8266.3	1797.0	2985.8	19203.39	-6841.39	-55.3
1991	10541.8	3398.7	13940.5	5508.8	1346	9300.6	2663.0	3830.6	22649.6	-8709.1	-62.5

资料来源:《中国统计年鉴》(1988年、1992年)。

可看到,我国经济存在的问题主要是供<求,1991年供需差额达-8709.1亿元,实际总供

给只能满足总需求 37.5%(100%-62.5%),这是总需求膨胀状况。同时供求结构也存在短期失衡,主要表现在国民经济产业结构不合理,基础部门的供给短缺一直是经济稳定和经济增长的主要制约因素,特别是 1992 年起我国经济进入新一轮发展阶段,瓶颈制约日趋严重。农业 1992 年增加值只增长 3.7%,同期国内生产总值增长 12.8%,1993 年增加值只增长 4%,同期国内生产总值增长 13.4%,相比之下,农业落后不足很是明显;同时基础产业和基础设施发展滞后,1993 年工业增加值增长速度高达 21.1%,而同期能源生产总量的增长率只有 2.2%,发电量增长率只有 8.8%,货运周转量增长率只有 4.1%,前者与后者弹性系数分别只有 0.1、0.4 和 0.2,而一般发展中国家在工业化过程中,其交通运输、邮电通讯等超前发展的先导产业的超前发展系数在 0.1~0.8 之间,这些产业供给不足,因此目前状况是需求膨胀且供求结构暂时失衡,则财政政策和货币政策协调配合调节的目标主要是控制总需求、调整产业结构。

二、财政货币政策的配合

财政货币政策一般组合形式有双紧、双松、一紧一松。一方面,双紧政策有积极一面,可以有力抑制需求,缓解通货膨胀,常运用于恶性通货膨胀出现时,只是短期的、应急的。但负作用很大,会导致整个经济运转不灵、经济衰退;财政削减基建投资,使很多部门生产停顿或半停顿,许多项目停建或缓建,再之银行紧缩银根,会使企业技改和设备更新缓慢,使生产不能稳定增长,不但不能使供求缺口缩小,反而加大。更严重的是紧缩的往往是基本投资,造成经济发展后劲不足。同时,双紧政策,使就业问题严重,造成待业人员大量增加。它与劳动就业、经济稳定都存在矛盾,只适宜在经济极端情况下采用。另一方面,双松政策一般适用于经济发展低谷,总需求严重落后于总供给,利用它,刺激社会总需求,促进经济复苏,而我国现实情况显然不符,同时鉴于我国原是推动经济粗放型增长体制,企业投资旺盛而约束力欠缺。因此,双松政策是不可取的。总之,针对我国情况,只能采取“一紧一松”配合,那么是紧财政、松货币,还是松财政、紧货币呢?

三、财政政策的选择

紧财政的做法主要是减少政府支出、提高税率、增加政府收入、强化中央财政的主导地位等方面。但目前对供求总量的调控,紧财政的效果不佳。

随着经济改革开放,随着对地方和企业放权让利,国民收入分配格局发生重大变化,导致预算内收入占国民收入比重大幅度下降(见表 2),这将大大影响财政的宏观调控能力(主要是紧缩经济能力)。在预算内比重大幅度下降、预算外比重大幅度上升、银行信贷资金来源扩大、贷款能力大大增强的情况下,企业扩大再生产所需资金主要靠企业自有资金和银行贷款,实施紧财政只能缩减预算内的投资规模,却无法对预算外投资产生缩减效应,而现实却是预算外投资膨胀,难以控制。

表 2. 预算内外收入与国民收入比例 单位: %

年 份	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
预算内收入比	25.8	25.5	25.6	26.0	26.2	25.1	21.6	18.9	18.8	19.4	19.2
预算外收入比	15.3	18.9	20.4	21.0	21.8	22.1	21.8	20.1	20.2	18.8	20.1

* 预算内收入不包括国外借款。资料来源:《中国财政统计 1950~1991》。

财政自身紧缩能力下降,财政收入增长速度低于同期国民收入增长速度(见表3),而财政支出负担日益加重,导致财政年年赤字,从1980年到1990年10年间,财政赤字累计达731.02亿元。而我国目前企业经济效益普遍较低,亏损企业较多(见表4),财政增收弹性很小,很难通过增加税收实施紧财政政策,再则财政支出规模很大程度上取决于政府职能范围,为实现这些职能安排的支出是必不可少的,支出不仅有刚性,甚至于表现出需要扩大之要求,其压缩弹性很小,也影响了紧财政效果。

表3. 财政收入、国民收入增长速度 单位: %

年 份	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
财政收入增长速度	0.4	3.2	11.1	20.2	24.3	7.9	4.8	10.9	12.2	12.4	9.0
国民收入增长速度	6.9	8.0	11.2	19.3	24.2	11.9	18.5	26.0	12.3	9.2	12.1

资料来源:同表2.

表4. 全国亏损企业亏损面(工业企业) 单位:亿元、%

年 份	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
企业亏损额	126.4	196.9	239.9	199.9	258.9	417.1	481.7	520.6	749.6	932.6	931.1
工业企业亏损面	27.7	25.1	14.6	10.5	9.6	13.4	12.8	10.7	15.9	30.3	28.0

资料来源:同表2.

鉴于以上对紧财政政策效果分析,应选择松财政。特别是在经济政策和体制转轨过程中,需要有比较宽松的财政政策予以配合。更重要的是财政政策是有利于调节供求结构的。尽管这种结构主要是增量结构,因为财政收支一年一定,不受贷款投入产出的约束,其投入大都是无偿性的、强制性的,所以它的调节范围比较宽,而且调节时滞也较短。采用松财政,利用预算内投资,可为调节供求结构(主要是产业结构)提供财力帮助。为此,通过调整财政分配体制来提高财政收入占国民收入百分比和中央财政收入占全国财政收入百分比,但财权、财力划分牵涉面较广,具有一定难度,即使收入总量不变,还可通过有增有减的结构性的收入政策,利用税收优惠、税率高低进行奖限,以达改善供给机制。同时,财政投资支出应突出财政的社会公共职能,并从企业的具体的生产经营和投资活动中退出,重点转向基础产业与基础设施投资,因此努力压缩不必要的非生产性支出,调整支出结构,提高经济建设支出比重,特别是改变对基础设施预算内投资下降的局面(见表5),改善供给机制,增加供给。

表5. 基础行业资金来源 单位: %

行 业	农 业	交通通讯	能源工业	原材料工业
国家预	44.8	32.9	38.9	16.9
算 内	39.4	18.4	11.7	6.2
投 资	-5.4	-14.5	-27.2	-10.7

资料来源:《基础产业建设资金筹集》,经济管理出版社1993年版。

四、货币政策的选择

与财政情况相反,近几年随着国民收入分配格局的变化,银行信贷资金来源大幅度上升,贷款能力大大增强(见表6)。

表6. 国家银行信贷资金来源 单位:亿元、%

年 份	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
金 额	2624.3	3170.7	3618.4	4124.9	5370.3	6374.5	8111.4	9870.4	11485.3	13562.0	16837.9	20613.9
增 率	121.3	242.2	114	228	130.2	118.7	127	121.7	116.4	118	124	246.6

注:增率计算以上年为100,1981年后数字含建设银行,1981年数字含交通银行、中信实业银行。资料来源:《中国财政统计》(1950~1991)。

它的活动范围已不限于流动资金。目前全社会由银行贷款实现的投资已超过财政投资,从1981年到1990年,在全社会固定资产投资资金来源总额中,财政预算内资金的比重由28.1%下降到8.5%,下降19.4个百分点,国内贷款的比重由12.7%上升到19.6%,上升近7个百分点,且在企业流动资金投资的资金来源中,银行贷款已占90%以上。信贷规模的收缩和扩张已成制约或启动社会总需求的主要因素。

随着经济改革深入,利用货币、资金来调节和控制经济运行,已日益成为调节经济的主要形式,在这种情况下中央银行通过调控信贷总规模,或货币供给量,就可对社会有支付能力的需求总量进行有力的调控。我国中央银行主要通过专业银行的再贷款,控制基础货币;通过规定存款准备率,控制信贷扩张倍数,从而控制整个货币供给量,并通过利率的制定,调节存贷款。总之,在调控供求总量方面,货币政策优于财政政策,特别在现代经济中,财政赤字对需求总量的影响最终要通过财政赤字对信贷平衡的影响来传导的,有支付能力的社会需求的创造最终还是靠货币政策。因此,针对我国需求膨胀,以及日益扩大的通货膨胀率(见表7),在实行适度松财政的同时,必须配以严格的紧货币,以控制总需求量。

表7. 1981~1988年通货膨胀率 单位:%

年 份	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
数 额	2.5	2.1	2.1	2.9	12.6	7.3	9.5	18.5

资料来源:《中国统计年鉴》(1990)。

还应看到,在调节供求结构时,货币政策可通过调整信贷结构来贯彻产业政策,但货币政策有其局限性。主要由于,投资对利率弹性小,利率降低并不能刺激投资大量增加;而利率很高时,则由于预算软约束,投资需求会上升,投资饥渴症一直未消除,利率对企业投资行为不能起到应有的调节作用。同时,信贷规模在我国看来是比较有效的杠杆,只能控制需求总量,而不能调整需求结构和供给结构(特别是价格机制不健全、企业仍未自负盈亏的情况下),更主要的是目前实行专业银行企业化管理,即使成为商业银行,在贷款决策时,倾向于自身利益的考虑,对那些国民经济中基础产业,因其直接经济效益不高,还款付息困难,银行不愿贷款。总之,在控制需求总量时,是倾向于实行紧货币政策。

五、松财政、紧货币的配合

为实现控制需求总量,我们采取紧货币政策,同时为协调供求结构,会采取松财政,为之提供稍宽裕的经济环境。总之,为使供求均衡,保持经济稳定持续发展,应将适度松财政与紧货币政策搭配。但使两者配合协调,应解决两个问题。

(一) 财政赤字数量必须受到控制。由于我国国内资金比较紧张,吸引外资流入的能力又有一定的限度,同时国家对财政向银行透支弥补赤字控制不严,往往会造成财政赤字对货币供应量影响较大,平均每1亿元财政赤字将增发货币2.97亿元(见表8)。为避免松财政对紧货币政策产生排挤作用,就必须严格控制财政赤字,应从财政信贷综合平衡的角度出发,确定财政赤字的数量,这一数量的确定既要优化资源配置、协调供求结构必要性出发,又要考虑对信贷平衡的影响问题。如果为了协调供求结构而使供求总量矛盾激化,那将是得不偿失的。因此,只有财政赤字量得到合理酌定,也即松财政并非意味无节制增加开支,而是合理开支,为两者配合创造条件。

表8. 财政赤字对货币供给量影响 单位:亿元

年 度	财政收支差额	增发货币量	财政向银行借款年末余额
1978	+10.17	16.60	/
1979	-170.67	55.70	90.2
1980	-127.50	78.50	170.2
1981	-25.51	50.10	170.2
1982	-29.34	42.80	170.2
1983	-43.46	90.70	199.57
1984	-44.54	262.33	260.78
1985	+21.62	195.72	275.05
1986	-70.55	230.53	370.05
1987	-79.59	236.12	541.96
1988	-78.55	679.55	576.46
1989	-92.33	209.99	684.56
1990	-139.65	300.35	801.06
合 计	-825.36	2448.99	

资料来源:根据《中国统计年鉴》1991整理,《现代通货膨胀理论比较研究》(梁晓西著)。

(二) 赋予银行在制定与行使货币政策的相对独立性。银行没有相对独立性,就不能坚持信贷计划的严肃性,不能保证信贷规模的合理限度,当然就不可能发挥紧货币政策。当受到多方干扰,特别是各级政府往往通过各种途径挤占银行信贷资金时,不仅自1978年以来财政向银行透支和借款累计1174亿元,还有应补未补的亏损和补贴有500多亿元,另外,还通过垫付企业铺底流动资金和国家物资储备资金以及弥补企业潜在亏损的垫交税金等,占用银行信贷资金上千亿元。因此,必须切实把货币发行权集中于中央银行,重申无偿资金使用归财政、有偿归银行的基本分工,取消财政信用行为,财政对赤字单独承担责任。当发生赤字时一般用发行债券方式解决,不向银行透支。同时建立中央银行与财政间政策协调机构,保证在控制总需求量时,又能有力协调供求结构、增加供给,以达到供求均衡的目标。