

●杜卫华

治理通货膨胀必须改革财政金融体制

——财政分配体制、银行体系设置上存在的问题

前些年，我国基建规模失控，经济发展过快，信贷失控，货币投放过多，出现了通货持续膨胀和物价的轮番上涨。造成这些经济现象的原因很多，国内众多的经济工作者对此作了广泛的探讨，其中不乏很多真知灼见，但我认为另一个十分重要的原因是：财政的“分灶吃饭”和银行体系设置不合理，造成了宏观调控上的失灵。

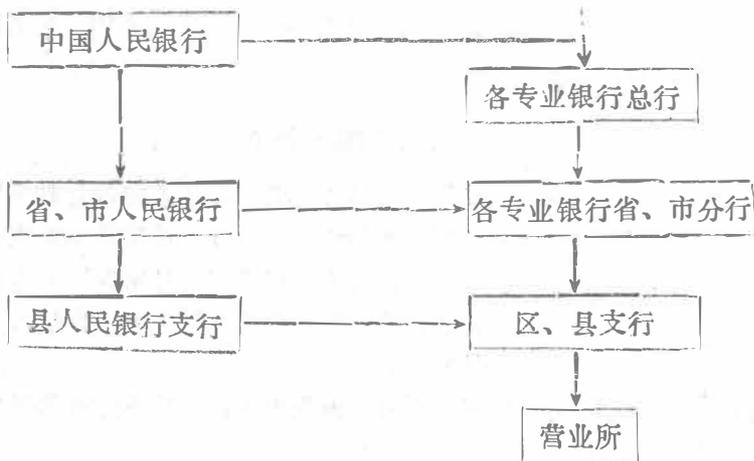
一、失控的分析

(1) “分灶吃饭”和扩大企业留利的财政分配体制的改革，造成了国家财力的分散和财政宏观调控的失灵，形成了投资主体的多元化和基建规模的膨胀。财政包干后，助长了地方本位主义，出现了国家预算内投资、国内贷款投资、国家债务投资、地方和企业自筹资金投资以及其他资金投资的多渠道的投资，造成了经济增长速度的过快和基建规模的急剧膨胀，自筹投资占基本建设投资总额的比重急剧扩大，从1951年——1979年平均15.5%和1979年20.1%猛升到1980年的30%（以后历年也都在30%左右，1987年为30.6%）。从国内情况来看，财政对全社会投资的主导地位已不复存在，财政预算内投资占全社会固定资产投资的投资的比重已从1978年的50%以上下降到1989年的14.8%。

由于地方的本位主义和投资的冲动及多渠道，建设规模偏大，进而迫使银行扩大贷款规模，甚至通过银行透支来支持基本建设。“七五”以来，历年用于基本建设的银行贷款为540亿元，占已完成基建投资的21.0%。国家计委每年下达给建设银行的指令性计划为80亿元，现在银行累计贷款余额为1021.1亿元，贷款的对象主要是以全民所有制单位为主体的施工项目。工商银行自1984年以来，固定资产投资贷款累计为480多亿元，造成了流动资金严重不足，1987年底累计贷款余额为4300亿元，而存款余额只有3144亿元，还要上缴人民银行13%的存款准备金，各专业银行1988年还要认购摊给它们的80亿元财政债券，这实际上是将财政收支矛盾转嫁给银行，而银行资金不够就向中央银行先借，在社会资金全面紧张的情况下，最终中央银行还是用多发票子支持建设。

从以上分析可以看出，新的财政分配体制所存在的弊端和投资主体多元化是造成目前这种基建规模过大、通货膨胀和物价上涨过快的一个主要原因。

(2) 银行体系设置上的不合理，造成了宏观调控上的人为障碍，引起了不必要的“内耗”。目前的银行体系是：



这个体系存在两个弊端：

第一，中央银行分行设置上的不合理。现在我们的中央银行分行的设置是按省、市设立的，各省、市分行既受中央银行总行的领导，又受地方政府的干预。这样一个体系，容易造成地方政府对中央银行的分行施加行政压力，使得中央银行的宏观调控措施不能贯彻到底。在目前中央银行采取紧缩的货币政策，而各地资金普遍紧张的情况下，各中央银行省、市分行的处境正象人们日常所比喻的“三夹板”，两面受压，既不能违反总行的紧缩政策，同时又不能得罪地方政府，因此，只能向银行争贷款规模，钻政策空子，这就造成信贷规模和货币投放的进一步失控。

第二，专业银行总行这样一个既调控下面专业银行分行，又执行经营业务的银行的存在，造成了中央银行宏观调控偏差，产生了调控机制传导的障碍。专业银行总行的存在，各行之间必然会竞相向人民银行争贷款规模，争吸收存款，同时作为一个独立核算的经济实体，往往有考虑自身利益的倾向，这无疑会对信贷规模、信贷资金的运用带来深刻影响，不利于中央银行的宏观调控。另外，专业银行总行对下面各支行实行行政和经济上的垂直领导，在调剂其下属分支行资金过程中，经常占用、挪用下属分支行的资金，影响了分支行正常的业务运营，造成下属分支行的资金紧缺。

综上所述，可以看出银行体系设置上的不合理也是当前经济失撞的一个重要原因。

由于财政体制和银行体系设置上不合理，从而也就造成财政政策、货币政策上的调控失灵，以致使我国的财政、货币政策不能很好地配合起到促进经济发展的作用。

我国目前在财政政策、货币政策相互配合上的实际情况是：在通常经济状况好的时候，往往采取“双松政策”，即：松的财政政策、松的货币政策。在这种政策下，各地方、各经济单位为了各自自身的利益，而不是整个社会的利益，在利益的驱动下，竞相投资，竞相贷款，而财政的“分灶吃饭”，银行体系设置上的不合理，又正好纵容和助长了这种现象。这样势必会造成投资的低效甚至无效，导致有限资源的大量浪费和社会产品数量的减少，进而在流通领域便会出现商品供应的严重不足和货币流通数量的过度，这样，通货膨胀就在所难免了。而一旦政府认识到这些问题的严重性时，采取的往往又是简单的不加区别的“一刀切”的办法，在经济政策上采取的则是“双紧”的政策——紧的财政政策和货币政策。从实际情况来看，这种政策措施实际执行的效果是不理想的，其结果往往导致经济的萎缩和衰退，这是和我们经济发展目标相悖的。

根据以上分析,我认为,我国近年来经济失控的一个重大原因,就是因为我们的财政体制、银行体系设置上还存在着不合理状况。

二、对策及措施

(1) 财政体制上的“分灶吃饭”非改不可。只有改革目前的这种分配体制,才能控制地方的本位主义和盲目的基建投资,压缩投资主体多元化。改革的出路在于重新确立新的财政分配体制。我认为,这个新的分配体制既不是修补“分灶吃饭”的办法,也不是回复过去“统收统支”的办法,而是根据各省、市工农业生产总值(或国民收入),采用累进税的办法计征财政收入。这种体制的好处在于:

第一,采用累进税:不同的地区,不同的国民收入,采用不同的累进税率,有利于做到区别对待,符合公平的原则。

第二,国民收入高,税率高,征税多,这样地方预算外资金同过去体制相比就会相应减少,进而有利于控制地方基建规模和经济过快发展。

第三,有利于国家财政的宏观控制,保证财政的收入不断增长。因为,随着地方经济的发展,国家税收收入也不断增加,进而加强了预算内的投资,发挥国家财政的主渠道作用。

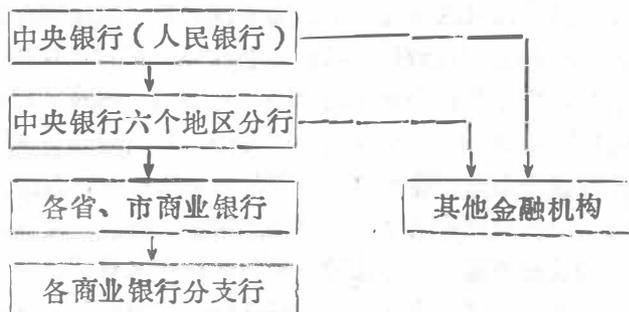
第四,在上述基础上进而有利于银行的宏观控制。因压缩投资膨胀,减少投资,间接减少了货币和信贷的过多需求。

(2) 银行体系改革,重点在于重组新的金融体系,减少宏观调控传导机制的人为障碍。

第一,取消中央银行省、市分行,按区域合理地设置中央银行的地方分行。我认为,目前我国中央银行可以设立以下几个地区分行:华东、华北、东北、西南、中南、西北。以后随经济发展的需要再行添置。各地区分行行长应由国务院任命,这样有利于中央银行的宏观金融调控,排除任何其他环节的干扰。

第二,取消各专业银行总行。我认为,专业银行总行取消有以下几个好处:一是有利于宏观金融货币政策的顺利传导,消除人为设置的障碍环节,以取得预期的金融政策目标。二是有利于省、市银行根据自己的经济状况,在金融政策所允许的范围内,进行最充分的自主经营,实行真正的银行企业化。三是使得各金融机构之间的横向资金流通更流畅。因为在取消专业银行总行的情况下,各省、市资金余缺的调剂可以不受本系统本位主义影响而进行跨行业的调剂。

至此,我们可以用一个新的图式重新来表示我们的银行体系,如下图:



另外,在重新构造银行体系的基础上,须进一步加强中央银行的宏观调控能力。从外国的情况来看,中央银行对经济的宏观调控一般采用三个政策工具:一是存款准备金;二是公

开市场业务；三是贴现率。就我国目前的实际情况来看，虽然公开市场业务是中央银行进行宏观调控的一个最有效的工具，但是，由于目前我国流通领域的票据化和金融资产形式还很不发达，所以，从客观上来说，公开市场业务和贴现率政策目前还没有充分发挥作用的条件，还不能加以运用，因此，我们唯一可以采用的政策工具只有存款准备金制度。但是，由于我国采取的是不加区别的统一的准备金办法，因此，这一政策工具实际运用的效果是很不理想的。没有能很好地起到调控经济的作用。今后要根据货币流动性的大小，按存款性质和不同专业银行来规定我们存款准备金的额度，还要通过再贷款政策来加以调剂。

（3）建立财政政策与货币政策的协同机制。

上面就财政、金融两个独立方面进行了阐述，但我们知道，要达到控制经济秩序，治理经济环境的目标还离不开财政、金融的相互协调和综合平衡。为此，必须要做到以下几点：

第一，在财政、银行与计划之间的关系上要打破“计划定盘子，财政与银行照此付票子”的旧体制，建立相互制约、在实现职能和实现宏观经济控制上又各自保持独立的新体制。

第二、在财政、银行与条块关系上，要把财政政策和货币政策的执行权集中于中央财政部和中央银行，不再采取把执行政策的权力分条切块，经条块再决策而后实施的办法，这样才能把条条块块的财政和信用活动纳入财政政策与货币政策调控之中。

第三，明确规定财政与中央银行在宏观经济控制中的任务和分工。虽然它们具有共同目标，即控制宏观经济的总量平衡和结构平衡，但是，它们在宏观调节中所用的手段和发挥的作用、角度有所不同，所以，两者在实行政策中所承担的宏观控制任务又应当各有侧重：控制货币供给，实行宏观经济总量平衡，应当是货币政策的根本任务；而财政的根本任务，应当是把结构控制作为其主要责任。

（4）在上面体制、体系设置问题解决的基础上，制定出既有利于经济的宏观调控，又有利于促进经济发展的财政、货币政策。

就我国的实际情况来看，经济还处于发展阶段，商品的供应不是过剩而是严重不足，“短缺经济”状况将会在今后相当长的一段时期内持续存在，因此，我们的政策体系还是发展经济，增加供给，而发展经济就需增加投资，但这里指的投资，应根据整个国民经济的发展战略和市场原则进行投资决策，这样才能避免投资规模的失控，使我们能花较少的投资取得最大程度地满足广大人民的需要，从而起到促进经济发展的作用。所以，在货币政策上应采取相对放松的货币政策，以便利用偏松的货币政策来刺激经济的增长，增加社会产品的供应。而相反，由于目前我国的消费规模急剧膨胀，消费行为超前，以致大大超过了商品的可供能力。为了保证经济的顺利发展，因此有必要压缩我们的消费规模，这就要求我们采取偏紧的财政政策，用相对紧的财政政策来压缩社会总需求的规模，使整个社会商品供求基本保持平衡，以保证整个国民经济的健康发展。所以，我们目前采取的财政、货币政策应该是：适当偏松的货币政策和相对偏紧的财政政策的结合。

上海财经大学

向全国金融系统招收在职应用类硕士研究生，并向上海经济管理部门及企业中招收在职应用类硕士研究生。

欢迎报考

简章备索