

□ 朱 萍

## 论政府储蓄与投资对社会总供给能力的影响

实现社会总需求与总供给基本平衡是政府宏观调控的综合目标,这一目标的实现,既需要从需求角度出发,对需求总量进行调控;也需要从供给角度出发,促进社会供给能力的增长。其中后者是当今经济学研究的重点,也是财政学研究的重要课题。

在混合经济体制中<sup>①</sup>,社会总供给能力是由政府部门和非政府部门<sup>②</sup>的投资能力共同决定的。然而在社会总储蓄投资能力既定的前提下,两部门的储蓄投资能力之间就存在着此消彼长的关系,从而在特定经济条件下对社会长期供给能力的形成产生影响。政府与非政府部门各自在社会总供给能力形成中的地位,需视经济管理体制,社会经济发展程度,以及社会制度等因素而定。一般讲,在以公有制为主的计划经济体制下,政府部门在总供给能力的形成中占据统治地位;而在市场经济体制下,则由非政府部门占主导地位。但是即使是在市场经济体制下,政府的储蓄投资能力仍是政府运用财政政策影响社会总供给能力的重要途径。此外,政府储蓄投资能力对社会总供给能力形成的影响程度,在发达国家与发展中国家的表现有所不同。以下从四方面探讨政府储蓄投资能力对社会总供给能力的影响。

### 一、政府投资在社会总供给能力形成中的作用

从生产要素的角度出发,社会总供给能力是由有形资本、人力资本、科学技术以及自然资源四部分组成的。其中自然资源主要由一国的先天条件所决定,因此政府投资在社会总供给能力形成中的作用主要表现在三方面。

首先,是政府对有形资产的投资在社会总供给能力形成中的作用。政府所投资的有形资产主要是交通、通讯、能源、大型农田水利等国民经济发展所需的基础设施,这些基础设施一般耗资巨大,建设周期长,在经济尚处于发展初期的国家中,由于私人资本无力承担,大都由政府投资。此外,由于这些基础设施中不少项目具有自然垄断性,呈现出较大的正外部性(项目的社会效益大于内部效益),有些项目还具风险性,即使在发达国家曾经也大都由政府投资<sup>③</sup>。

其次,是政府对劳动力的投资在社会总供给能力形成中的作用。劳动力是生产要素中最活跃,也是最重要的要素。劳动力的质量,包括受教育的程度和健康状况,同样也是经济发展的基本条件。由于教育(特别是基础教育)和公共卫生都具有较大的正外部性,若由私人投资,往往投资量过少,不能满足社会发展的需要。因此,无论发展中国家还是发达国家都将其作为政府投资的重要内容。尽管目前有的国家将这类支出列为非生产性支出,但从它们对社会供给能力形成的重要性考虑,确应算作投资性支出。

再次,是政府对科学研究的投资在社会总供给能力形成中的作用。科学技术是生产力早已为世人公认。但是并非所有的科研成果都能直接用于生产,取得直接收益。基础科学研究

与基础教育和公共卫生一样,也是具有极大正外部性的社会产品。因为基础科学的研究成果不能像应用科学的研究成果那样,通过申请专利使别人不能免费使用。私人投资者往往因其不能直接盈利而不愿投资。因此,科学研究中的基础科研项目只能由政府投资保证其发展。

## 二、政府储蓄、非政府储蓄与社会总储蓄

既然政府投资在社会总供给能力的形成中具有重要作用,那么就需进一步研究政府投资的来源——政府储蓄与非政府储蓄以及社会总储蓄的关系。

社会总储蓄又可称为国民储蓄,用  $S_n$  表示。它是由非政府储蓄  $S_p$  与政府储蓄  $S_G$  两部分构成的。即: $S_n = S_p + S_G \cdots \cdots (1)$

其中: $S_G = T - G_c \cdots \cdots (2)$

$S_p = (1 - t)Y - C = Y - tY - C = Y - T - C \cdots \cdots (3)$

将(2)式与(3)式代入(1)式: $S_n = Y - T - C + T - G_c = Y - C - G_c \cdots \cdots (4)$

若假设非政府部门与政府部门均将储蓄全部用于投资,则可得到: $S_n = I_p + I_G \cdots \cdots (5)$

(1)式表明非政府储蓄与政府储蓄的变动都会影响社会总储蓄。反之,在国民储蓄总量既定的情况下,非政府储蓄与政府储蓄之间存在着互相消长的关系。政府可以通过财政税收措施对二部门的储蓄量进行调整。(2)式中  $T$  为税收收入, $G_c$  为政府经常性支出。因此,政府储蓄  $S_G$  可视为经常性预算盈余。但它并不表示从总需求中的退出,而是作为政府投资的来源。在某些情况下, $S_G$  也可能是负数。(3)式中的  $Y$  表示社会总产出; $T$  为税率; $C$  为非政府部门的消费。(3)式说明在社会产出水平既定的前提下,非政府部门的储蓄取决于政府的税收政策与本部门的消费水平。(4)式说明在社会总产出  $Y$  确定的情况下,要想增加国民储蓄  $S_n$ ,既可以通过减少政府经常性支出,也可以通过减少非政府部门的消费来实现;反之,从经济发展的长远角度看, $Y$  的增长是增加  $S_n$  的基本途径。(5)式中  $I_p$  与  $I_G$  分别表示非政府部门投资与政府投资。(5)式表明社会总储蓄与总投资相等。同时也说明在社会总储蓄既定的前提下,非政府投资能力与政府投资能力之间存在着相互消长的关系,从而宏观调控中需考虑两部门投资能力的配置问题。

综上所述,对于宏观财政政策而言,需要研究的问题有二:一是政府储蓄投资能力的变动对非政府部门进而对社会总储蓄投资能力的影响;二是如何通过财政税收政策在政府与非政府部门之间配置储蓄投资能力。

## 三、政府储蓄投资能力的变动对社会总储蓄投资能力的影响

调整政府储蓄投资能力的财政措施主要有:税收,发行公债与变动政府经常性支出。其中前两项措施会影响非政府部门的储蓄投资能力,从而影响社会总储蓄投资能力。因此,政府在采用财政税收措施增加政府储蓄投资能力的同时,必须充分考虑这些措施最终对社会总储蓄投资能力的影响。

税收对非政府部门储蓄投资能力的影响具有双重性。如果将非政府部门作为消费者对待,税收可起到强制储蓄的效应,因其减少了该部门的消费能力。因此,政府若增加税收,并保持经常性支出不变,则可在增加政府储蓄能力的同时,增加现期的  $S_n$ 。如果将非政府部门作为投资者对待,税收会减少该部门的储蓄投资能力。但是,若此时政府的储蓄投资能力相应增加,则不会对现期的  $S_n$  发生影响。因此,增加税收在政府的经常性支出保持不变的前提下,可

增加现期的社会总储蓄。但是,这里需注意的问题是过高的税率会对非政府部门的经济行为产生较强的税收扭曲效应,即劳动供给的减少,储蓄投资意愿的下降。据西方经济学家的统计,因税收扭曲效应而损失的产出(或者说税收超额负担)是税率变动的几何级数。例如税率扩大二倍,税收超额负担将扩大四倍。因此,只有在政府能将增税而增加的财政收入用于投资,并且其投资收益大于或等于非政府部门产出损失的情况下,才不会减少以后时期的国民收入和社会总储蓄。反之,则会因增税而导致减少社会总储蓄投资能力的结果。

既然增加税收会增强税收的扭曲效应,有可能影响社会总供给能力;那么当一国税率处于过高状态时,减税则有助于减少高税率造成的严重扭曲效应,从而增加非政府部门的产出。如果这时政府没有因减税而降低其储蓄投资能力(如通过减少经常性支出来减税);或虽有影响,但非政府部门的产出增长大于政府部门投资下降所造成的损失,则减税可以促使将来国民收入和社会总储蓄的增长。这里需要注意的问题是减税在短期内是否会降低 $S_n$ (若 $G_c$ 不变)。这是一个有争议的问题。根据李嘉图—巴罗的生命周期消费理论<sup>④</sup>,减税不会使个人消费上升。于是据公式 $S_n = Y - C - G_c$ ,由于 $G_c$ 不变, $C$ 不变,则现期的 $S_n$ 也不会变。但也有许多经济学家不同意上述观点。其理由是现实经济中存在着受借款约束的消费者<sup>⑤</sup>。这些人将所有现期收入与财富都用于消费尚感不足,一旦他们获得减税收入,也将全部用于消费,从而增加 $C$ 。故在存在借款约束消费者的情况下,减税将减少现期的 $S_n$ 。总之,减税是否能增加社会供给能力,主要取决于非政府部门将减税后所增加的收入用于增加现期消费还是储蓄投资。

由于税收客观上存在着对经济的扭曲效应,因此在一般情况下它不能作为增加政府储蓄的常用手段。而公债由于不改变资金的所有权,不存在税收所具有的负效应,因此被作为增加政府储蓄投资能力的常用手段。公债对社会总储蓄投资能力的影响,需根据具体情况而论。如果发行公债可起到将非政府部门的部分现期消费转化为政府储蓄投资的效应,则可增加社会总投资能力。如果发行公债仅仅是将部分非政府部门的储蓄投资转为政府支配,则社会总储蓄投资能力不变。

增加政府储蓄投资能力的第三条途径是减少政府的消费性支出 $G_c$ (主要指行政管理经费)。这是一条最理想的途径。因为它可以使社会总储蓄投资能力得到绝对增长。但也是一条最难以实施的途径。因为政府的行政管理支出既无法计算其直接效益,又没有竞争的压力,再加上官僚主义的存在,致使“合理支出规模”这一概念本身就难以界定。长期以来尽管各国政府都尽力设法减少这方面的支出,但实践却告诉我们这方面支出一直存在较强的上升趋势。80年代以来以美国为首的西方国家试图通过减少管制(deregulation)来减少行政经费。他们认为政府对经济管制越多,所需的经费就越高。若采用减少管制的政策,就既可充分发挥市场机制的作用,又可减少行政经费,从而为增加社会储蓄投资能力创造条件。但是,此项政策的实施需有一定的前提条件,即市场机制较完善。在市场缺陷较多的国家,政府管制是对市场缺陷的弥补和矫正。若一味强调放松管制,则将导致经济秩序混乱、社会供给能力下降的结果。

#### 四、运用财政政策对两部门的储蓄投资能力进行合理配置

国民储蓄率是一国经济长期发展的重要因素。但是,这并不意味着政策制定者应该刻意去提高它。因为过高的储蓄率在短期内会造成消费不足,影响经济正常发展。如果市场机制较完善,非政府部门会在市场机制的作用下自动实现符合经济发展要求的储蓄率,并形成合理的产业结构。这种情况下政府所要做的主要是尽可能地减少税收给非政府部门储蓄投资行为

带来的扭曲效应。例如,80年代以来西方国家为增强社会供给能力、刺激经济增长而采用的减税政策。但是在市场机制不完善的情况下,非政府部门往往不能自动达到理想的储蓄率和形成合理的产业结构。这种现象在发展中国家较为普遍。这时就需通过增加政府储蓄来弥补非政府部门储蓄的不足,并通过增加政府投资能力来调整不合理的产业结构。增加政府储蓄投资能力的途径如上所述主要有两种:一是增加税收,即所谓的平衡式扩张预算规模;二是发行公债和征收货币贬值税,即赤字财政政策。但两种方式对经济发展都存在一定的负效应。增加税收由于会导致税收扭曲效应增大,一般不宜多采用。赤字财政政策需视以何种方式弥补赤字来具体分析。以增发货币的方式弥补财政赤字,无疑会引发通货膨胀。尽管轻度通货膨胀是增强政府储蓄投资能力的一种较简便易行的方式,也为发展中国家广泛采用,但从实践的效果看,这一方式存在严重的负效应,主要是政府难以驾驭通货膨胀的程度。轻度通货膨胀往往转化为严重通货膨胀。如果没有因发行公债而导致货币供应量增大的结果,则发行公债是一种较好的将非政府部门的部分支付能力转给政府支配的方式。但是,发行公债在将部分非政府部门的消费转化为政府的储蓄投资的同时,也排挤了非政府部门的投资能力。问题是这种排挤是否有积极意义。可以说,在市场机制不健全的发展中国家,这种排挤对于调整不合理的产业结构、促进国家工业化进程具有重要意义。例如,当一国经济出现产业结构不合理状况,如加工工业发展过快,基础产业严重滞后,而市场又无能为力时,通过发行公债增强政府投资能力是调整产业结构的有效措施。发行公债一方面抑制了非政府部门对加工工业的投资能力,另一方面又增强了政府对基础产业的投资能力。

注:

①混合经济体制指既存在公有制又存在私有制,既有政府调节又有市场机制的经济体制。

②这里政府部门是指国家预算可直接掌握的投资;非政府部门是指除预算外的所有社会投资,其中也包括国有企业。

③70年代末,80年代初西方国家兴起私有化浪潮,具有上述性质的投资也部分由私人投资经营。

④生命周期理论认为人们的现期消费水平是由其整个生命期的收入来源水平所决定的,而不取决于一时的收入变化。减税虽然临时增加了现期收入来源,但由于减税往往会增加政府公债的发行量,而公债最终是依靠增加税收来偿还的。因此理智的纳税人会意识到现期的减税意味着若干年后税负会因公债还本付息而加重,从而减少未来收入。这种税收的一减一增说明纳税人整个生命期的收入来源并未增加,因此纳税人不会因减税而增加现期消费,而是将减税所增加的现期收入储蓄起来,以应付将来税负的加重。

⑤指想借款消费而又借不到款的消费者。

(上接第55页)

3、土地使用权出让,即国家把一定年期的土地使用权出让给企业,一次性收取出让金。土地使用权则成为企业的法人财产,在法律及出让合同规定的范围内由企业自主经营。这样做,有利于理顺国家与企业的土地产权关系。且采取出让方式,政府与企业是一种外在关系,政府无权参与企业的经营决策,有利于政企分开。

通过以上分析可见,土地使用权出让是国有企业股份制改造过程中处理土地资产的一种比较好的方式。目前存在的困难在于企业的承受能力。由于大多数国有企业效益差,无力一次性支付巨额土地出让金。这一问题可以采取变通的办法解决,如分期付款;挂帐空转(浦东就是成功的一例);以债券形式支付等。总之,土地出让金如何支付,是一个技术问题。需要强调的是:必须在资产评估的基础上,签订出让合同,办理出让手续。至于出让对象,可以直接出让给企业,也可以出让给国有资产经营部门,再由他们将土地使用权作价向企业投资入股。企业获得土地使用权后,就可以进入市场流动,从而盘活存量土地资产。