

新时期财政政策与货币政策协调配套问题的研究

朱德林

新经济时期，即十一届三中全会之后的有计划商品经济时期。它与我国前期的高度集中的产品经济有着极大的区别，因此处于新时期经济中的财政金融的体制、政策之间的配套问题，赋予了新的涵义和内容，必须及时加以再认识，以期把握规律，适应新的经济运行。这是一个涉及面极广的理论问题和政策问题，作者无意也无力加以全面阐述，这里仅对财政政策、货币政策的选择及其相互协调等问题，坦陈己见，供有关方面参考。

一、财政金融体制、政策协调配套的理论导向

(一)商品经济运行的特征，必将财政政策和货币政策推进到宏观调控体系的重要地位。社会对经济的运行如何调节和控制，决定于社会经济形式。不同的经济形式，其运行的规律不同，调控的手段和形式也不同。往日我国的产品经济，排除了商品交换，因此宏观经济的调控必然是以行政指令为基本手段，国家直接控制为基本形式。通过经济体制改革，我国经济将逐步从产品经济转化成有计划商品经济。因此，我国现阶段的经济，具有计划性和商品性双重属性。与此相适应，经济运行的规律，既不可能是单一的计划规律，也不可能是一个单一的价值规律，而应该是完整的有计划商品经济规律体系，包括社会主义基本经济规律、有计划发展规律和价值规律等。整个规律体系共同作用于国民经济。因此在宏观经管理上，必须有机地利用计划手段和财政、金融手段，改变以往将财政政策和货币政策作为计划调控的辅助工具的状态。但始终不可丢弃计划调控，在某些特殊时期，还应十分强调计划调控。

(二)财政信贷平衡是宏观控制的首要问题。十年来的经济现实是，财政连年赤字，通货多年膨胀。这说明当务之急和长远目标，均在于要在价值量上控制国民收入分配的规模，使社会总需求与社会总供给保持平衡。如何做到这一点？概括起来说，就是要把财政收支和信贷收支的平衡，放在宏观控制的重要地位。我国是发展中国家，生产力水平较低，有效供给不足。目前市场疲软，但是属于结构性的，它并不能说明需求不足，供应有剩。而实际上仍然是有效供给不足，控制需求是一个长期的任务。社会总需求，包括城乡居民个人的货币购买力，各企业单位的货币购买力，各行政、事业单位的货币购买力，大都直接取决于财政收支和信贷收支，或受它们的影响和制约。国民收入的分配，在实物形式上，不会发生超额分配问题，但在货币形式上，则有可能出现超额分配。其形成的程序，即过多的货币进入流通，以致对积累和消费的货币需求总量超过了按合理价格计算的可供使用的国民收入供给总量。结果是通过物价上涨来实现国民收入的

分配。这种国民收入的超额分配，一般不会在初次分配中出现，而主要来自财政、信贷失去平衡。事实证明，如果财政收支和银行收支失去平衡，出现财政赤字和信用膨胀，就会使市场货币量超出流通正常需要量，货币就贬值，物价就上涨。时下的财政赤字和通货膨胀，实际就是财政信贷失衡的结局，所以统一财政信贷平衡是宏观控制的首要问题。

(三)保持财政收支平衡，是宏观控制的第一个闸口。按照我国的习惯作法，财政平衡是指经常性的财政收入加国内债务和国外借款收入同财政支出相比较，支出超过收入，就是赤字，就意味着出现超分配。预算平衡的这个概念，还有争议，有人主张要剔除国外债务，因为国外债务作为收入，其实是暂时的，从实质上看不能视作收入，从长远的观点看，它将影响财政的实际均衡，特别在偿债高峰期。本人同意上述主张，真正的财政收支平衡则是指对本国的国民收入分配和再分配中形成的财政收入与支出大体相等，包括略有结余和略有赤字。国内债务不会造成国民收入超分配。它仅是实际需求的转移。偿还国内债务只要对未来的国民收入分配结构作出调整，即减少居民和各种经济实体的国民收入占有额就可兑现。当然，国内债务也有限度，即在调整积累与消费的比例时要保证国民的原有消费水平。保持财政收支平衡必须两手抓，一手抓增收，一手抓节支。财政统收局面现已打破，统支的局面也需要打破，国家包下来的比重要下降。支出往往有刚性，因此也是有限的，所以关键在增收，目前之所以对提高财政的两个比例，即提高中央财政收入在全国财政收入中的比例和财政收入在国民收入中的比例十分重视，原因也在这里，因为它是解决财政赤字的现实途径。

(四)控制信贷收支平衡，是宏观控制的第二个闸口。国民收入的超额分配，一般不会在初次分配中出现，除非打赤字预算。但是，当城乡居民个人和企业、各单位同银行发生信贷关系的时候，如果信贷发放超过客观可能，即超过有物资准备的真实资金来源，形成信贷收支失衡，以致信用膨胀，就同样会出现超额分配，造成流通中的货币量非正常地增加，从而导致社会总需求大于社会总供给。特别在目前银行统一管理企业流动资金和发放投资性贷款的情况下，更容易出现这个问题。对此，十分重要的是要控制贷款总规模，尤其是各种投资性贷款的总规模。

(五)控制货币发行，是宏观控制的第三个闸口。一般地说，只要财政收支和信贷收支是平衡的，没有财政性发行，货币流通大体上也是稳定的。这里之所以要把控制货币发行单列出来作为宏观控制的一个闸口，主要是想从控制货币发行上反过来对财政收支和信贷收支平衡进行制约和控制，实行强制性的最后制约。即使前两个平衡有些问题，若守住了第三个闸口，就可以堵住因财政赤字或信用膨胀而引起的非经济性货币发行。

(六)构筑以财政政策和货币政策为基本手段的宏观调控新体系。在新调控体系中，除了确立计划的核心作用外，还必须建立财政、货币之间的协调配合关系。因为，财政政策与货币政策，就其本质而言，无非是国家为了控制国民经济运行，使其沿着总量平衡和结构平衡方向发展所确定的财政分配和货币供给的方向和参数。而财政分配和货币供给是同处于社会再生产资金运行过程之中的。社会资金的统一性和各部分的流动性，使财政分配和货币供给二者有着不可分离的内在联系，二者任何一个方面或一个环节的变化，都会引起社会资金其它方面的变化。如果两个政策之间不能协调配合，就会发生两大政策之间的碰撞，从而造成政策作用的扭曲，给国家经济带来损失。因此，财政政策和货币政策之间的协调配合事关重大，涉及宏观调控成败的大问题。

二、均衡财政政策：新时期财政政策的抉择

财政政策的变化，首要的是政策目标的转化，在我国有计划的商品经济形式下，到底应该抉择如何的财政政策目标呢？我们认为，无论从近期或长远来看，都应该把国民经济均衡增长作为我国财政政策的中心目标。因此保持持久的、稳固的财政收支平衡和均衡增长应当是我~~国~~财政政策的理想态势。这样的财政政策我们称其为均衡财政。

均衡财政的基本涵义和必要性，大致可以概括如下：

第一，均衡财政，是一个相对动态性概念。就是说，在安排国家财政收支时，必须把竭力争取和实现财政平衡，收支均衡增长，作为基本的政策指导原则和要达到的基本目标。同时，如同国民经济的持续稳定增长往往与国家财力的持续稳定增长紧密相关一样，均衡财政的目标模式，还意味着我们的财政政策不能只是一种短暂的仅仅满足于某一年或某几年的平衡，而应该是一种持续的始终以不断达到收支平衡为基本目标的财政政策。

第二，均衡财政，是一种以可能的预期财政收入来制约合理的财政支出，以一定时期的国家财力来制约建设规模的财政平衡。彻底改变过去的财政政策，即由既定的经济增长速度和由此框定的投资额度左右财政支出，需要多少资金就供应多少资金的软约束的财政平衡。

第三，均衡财政是一种与国家社会经济发展的战略目标相吻合，以致力于实现年度财政平衡为基本要求的适应性财政政策。这里有两重关系，一方面，国家在研究制定中长期的社会经济发展战略目标时，必须充分考虑到实现这些目标的财政性制约因素，使其对财政收支的战略性要求建立在可靠的国家现有财力及其后续财力的基础之上，就是说在社会经济战略计划的安排上一定要与国家财力相适应，并留有余地，特别不能留“缺口”，以及搞所谓的意志论式的“积极平衡”。这一重关系是第一性的，它将涉及到以后相当长时期财政能否真正平衡。若无这一层保证，将埋下潜在的危险；另一方面，长期的财政政策的选择和短期财政手段的应用，直到具体的财政收支活动的安排与组织，都要有利于社会经济战略目标的实现。这种适应是积极的，建立在前述基础上的，而决不可用“竭泽而渔”式的短期行为，或用牺牲货币政策等不合理财政支出，来维持眼前的脆弱的平衡去保障供给。

之所以强调年度的财政平衡为基本要求，也是历史的经验。因为长期的持续的均衡财政状态的实现，唯有靠年复一年的财政收支基本平衡，在不断地争取平衡的思想指导下和现实的努力中去达到。也只有在国民经济严重失衡的状况下，才有必要实行扩张或紧缩的财政政策，即在国民经济出现总需求不足的条件下，通过适度扩张用以恢复应有的均衡；反之，在需求膨胀情势下，通过适当的紧缩去实现相对的均衡。总之，扩张或紧缩都不应是财政政策的常态而是非常态，不能作为财政政策的理想选择。

均衡财政目标的实现，涉及诸多因素，根据我国经济状况，下述几个条件是必备的：

第一，国家预算决策程序的民主化，立法化和规范化。要从根本上改变长期以来的各种非经济因素和非规范因素，所造成的无法可依、无章可循的状态。特别要改变由于决策机构和决策者的主观随意性给财政平衡带来的严重干扰和威胁，使财政预算的决策建立在法制程序的基础上，又受到法的有力保护。只有如此，才不致使均衡财政成为一个空洞的理论口号和无法实现的目标。

第二，理顺财政分配关系，构筑相对稳定的合理的财政管理体制。均衡财政政策目标的实现，要有合理的分配关系和较为健全、完善的财政管理体制来保证。否则，财政平衡必然

会被不合理的分配关系和不合理的体制所击破，形成所谓合法的失衡现象。财政上主要有两大分配体系：其一，中央与地方的财政分配体系，目前看，要解决的问题是必须正确划分中央与地方的事权范围，坚持事权与财权相统一的原则基础上，尽快从理论上按企业的行政隶属关系划分收支范围的办法，过渡到真正的分税制，用事权与财权的相互适应来保护中央与地方各自的财政平衡。其二，在国家与企业的财政分配关系上，关键在于逐步实现在完全的经济核算制、明确产权的基础上，逐步使国有企业的资金和投资需求实现自创自筹，从而避免长期采用企业亏损方式或投资需求膨胀，而对国家财政造成挤压性、依靠性的压力。

第三，限额和统一筹措国家信用。国家信用，具体指外债和内债的有效应用，不失为有计划商品经济下实现均衡财政目标的可行工具。如若应用不善，则会形成严重的债务危机，许多第三世界国家的教训值得我国重视。因此，国家信用的应用，要慎重而科学。首先，对国债必须统一筹措，统一管理，特别是外债要实行统制办法，切勿多头对外，多渠道分散筹措，否则极易造成失控，最后成为财政沉重的负担；其次，对国内公债的发行数量、期限等应实行限额限期管理。

三、中性货币政策：新时期货币政策的选择

新经济时期，究竟应选择怎样的货币政策？根据40年的经验教训，以及我国商品经济计划性的特殊属性，作者力主选择中性货币政策。

中性货币政策，或称有规则的货币政策，可以定义为：中央银行不受经济风向的左右，避免为解决经济中的短期问题而采取突然扩张或收缩的轻率行为，而是应当始终坚持货币流通长期稳定的目标，根据社会总供给的增长，并参照物价指数和流通速度，确定一个相对稳定的货币供应量增长率。中央银行以此为准则，稳定地向流通界注入适量的货币，为经济的持续、稳定增长创造一个适宜的货币环境。

抉择中性的货币政策，是在我国多年来实行摆动的货币政策付出了极大代价后才认识的。摆动的货币政策具有两个明显的特点，一曰依附性，即货币政策随时被用来解决经济的特定问题，与政府一定时期的经济决策高度重合，依附于政府的经济决策；二曰多变性，即货币供应量忽紧忽松。

实行中性货币政策的前提条件：

第一，中央银行相对独立性。这个问题不能停留在空谈而必须付诸实施，因为它攸关金融的全局。中央银行应能排除来自各方面的干扰和影响，独立地执掌货币政策大权，专门负责保持货币供应量的增长与经济增长的平衡。中央银行与中央政府从长期利益考虑的经济政策目标是一致的，但由于认识上和个人意志的影响，在短期利益上某一届政府极易倾向于经济的高速增长，有意或无意地引发通货膨胀。急功近利与长期利益损失之间的差异，反映了中央银行与政府在经济政策上的不同之处。纠正或弥补政府经济决策上的一时之误，正是中央银行的特殊使命，所以特别需要独立性。从广义上应独立于政府，从狭义上独立于财政部。

第二，中央银行独立性的法律保障。我国中央银行的独立性，之所以停留在理论阶段而实际上无法解决，原因在于无法律保障。中央银行不仅在形式上保持独立性，而且它的权利和地位应有严肃的法律保护。当务之急是及早制定和颁布《中央银行法》和《商业（专业）银行法》，并在宪法中补充有关条款，确立中央银行的神圣地位，使中央银行在货币供应方面大体上独立地应用法律所允许的各种政策工具。

第三，中央银行货币政策的基本指标：广义的货币供应量（ M_2 ），即现金加活期存款和定期存款。现金仅是货币供应量的一部分，仅调节现金不能制约社会总需求。狭义货币（ M_1 ）受各类存款间相互转换的影响，波动较大。因此，应以广义货币作为中央银行控制的指标。这是一个概念问题，但涉及中性货币政策的实际内容，必须从理论上和实际操作上加以统一和明确。

四、建立两大政策协调机制的对策

均衡财政政策和中性货币政策，如能坚定地付诸实施，那么两大政策之间的关系基本上是协调的，少有互相挤压和摩擦的现象发生。但这仅是理论期望，实际经济生活错综复杂，因此在诸多方面还要有必要的对策。

（一）构建起经济发展政策、财政政策和货币政策之间相互适应、相互制约的关系，彻底打破“计划第一”、“财政第二”、“银行第三”的从属关系，摒弃“计划定盘子，财政与银行照此付票子”的旧体制模式。所谓各自独立，就是在实现职能和实现宏观经济控制上，各自保持独立，消除旧的财政和银行从属于计划，而财政与银行之间，银行又从属于财政的不正常关系。具体地说，就是财政与银行有制定收支计划和实行政策的自主权。如财政在收支预算的编制上和财政政策的决定上，只服从人民代表大会及其常务委员会，而在执行人民代表大会批准的预算的过程中，只对总理负责，对其它任何没有经法律程序的追加追减预算项目和改变财政政策的要求，都没有执行的义务。中央银行在货币供给计划及货币政策的决定上，不受任何政府部门干预，只对人民代表大会及其常务委员会批准的货币发行额度负法律责任，并有独立的行使货币政策的权力。所谓相互制约，就是在收支决定上打破旧体制，只是计划决定财政信贷，而财政信贷不能制约计划的关系。改为计划对财政收支和信贷收支只是指导，而财政信贷又反作用，严格地说应反制约计划的关系。因为计划不能成为空中楼阁，要建立在财力允许的范围内，而财政信贷收支就是财力的具体化。当财政收支与货币供应规模与国民经济计划不协调时，则计划要作相应的调整。只有如此，才能实现均衡财政政策和中性货币政策，两者也才可协调。

（二）财政政策与货币政策的执行权力，集中于中央财政部和中央银行，改变把执行政策的权力分条切块再决策后实施的办法。这样才有可能将各方面的财政活动和信用活动纳入财政政策和货币政策调控之中，实现宏观控制者与被控制者，政策执行与政策作用对象相分离。

宏观调控，可分为两个层次。第一层次为：对宏观经济活动的控制，即从国民经济总体上控制供求总量平衡和结构平衡；第二层次是对微观经济的调控，使其沿着国民经济总体平衡的方向前进。两者比较，第一层次的问题应属宏观经济控制的第一位问题，因此必须将宏观经济部门的条条块块活动纳入其中，才能少受实施过程中的干扰和扭曲，利于消除摩擦。

（三）财政与银行关系上，彻底拆开旧的“连裆裤”关系，打破财政资金、信贷资金和货币发行三者捆在一起的“大锅饭”旧体制，建立财政、信贷、货币发行三者各就其位、各司其职、各负其责、相互制约的新体制。

在财政方面：1. 不得向中央银行无偿地和无限期透支，必须透支时，要经过一定法律程序，并限定透支限额，支付利息，按期偿还。财政向中央银行透支，实质上是中央银行向社会增加基础货币供给，随之而来的是信用扩张，冲击货币政策的正常运行；（下转第5页）

8、结论之三是税负要公平。税负公平是市场规则的基础，只有与其它所有制企业公平税负，才能搞活作为主体的公有制大中型企业，才能打破行政区划与财政包干所形成的市场分割与自成体系，中央政府才能建立计划指导市场的真正权威。如果说搞活公有制大中型企业是90年代中国经济发展的主要矛盾，那么当前这批企业税负过重与效益衰减互为因果，则是主要矛盾的主要方面。问题的关键在于，中央财政连年赤字，要财政少收让公有制大中型企业减税负，在近期没有现实可能性。但从解决主要矛盾的主要方面，又从必要性与可能性之间的距离来看，必须找到一条既保证当前财政收入，又使公有制大中型企业税负减至与“三资”企业、乡镇企业公平竞争的途径，其操作性首先在于计划指导下，市场调节中，发展生产，从而不断扩大税基。

9、上述三个判断构成的一组约束条件，勾画了搞活公有制大中型企业的可操作方案，即：必须是在中央财政不少收的条件下，使公有制大中型企业税负减至公平竞争的水平，并使公有制大中型企业转型为价值型间接调控的、公有股为主体兼有个人股的一批大中型企业和企业集团。据此，我们设想，公有制大中型企业溢价转让部分股份给其它企业及本企业职工，以溢价所得充抵高税负，通过扩大税基达到公平税负。这个方案可以试点。似可从小部分效益较高或适中，但有发展潜力的公有制大中型企业入手进行企业内部部分股份化的改造，率先使这部分大中型企业减税搞活，扩大财源，并使企业效益与职工个人利益联系起来，解决承包制捆死高效益公有制大中型企业的难题。

10、除了率先搞活上述公有制大中型企业之外，同时还可考虑：一是多数微利或经济效益一般的公有制大中型企业，承包可从增量效益中获得较大的活力，应当继续完善承包制。从公平税负角度考虑，思路是承包基数高于33%的酌减承包，低于33%的递增承包；拉平税负后以33%税负作为统一承包基数。二是资不抵债的，通过加快社会保障体制社会化改革，和与之同时的住房商品化的逐步改革，也可为率先搞活的高效益公有制大中型企业持股兼并这些企业创造条件，以形成规模经济。三是极少部分企业用破产法或租赁法重新改造之。四是鼓励经批准的部分国营企业合资“嫁接”，引进活力。

（上接第36页）2. 不得向中央银行发行公债，只能向专业银行和社会发行公债。其理由如同第一点。3. 对中央银行的货币发行实行制约，对超量发行征收超量发行税，发挥财政监督。4. 财政应对银行每年增拨信贷基金。

在银行方面：1. 专业银行分设商业性和政策性两类。商业性银行实行准企业化经营（严格地说，我国的工商企业也只能算准企业，没有彻底企业化）。这样就为中央银行利用利率政策调控货币供给量创造了条件。2. 中央银行向专业银行再贷款，为实施货币政策目标服务，不再包供信贷资金。3. 中央银行有拒绝财政透支的权力，保证货币政策的严肃性；中央银行代理国库，严格接受财政监督和管理，不得自动无偿占用国家资金。4. 严格发行库和业务库的制度，切实把货币发行权集中于中央银行。形式上银行发行库和业务库是分开的，发行库归中央银行管，业务库归专业银行管。如果不严格制度，就有大权旁落的危险，造成先斩后奏的被动局面。

（四）建立财政、中央银行之间的政策协调机构，进行政策的协调决策。决策机构可以是由财政、银行、计划共同组建的权威性委员会。