

●三好慎一郎 郭庆旺

## 财政平衡理论述评

长期以来,不同的经济学派围绕着财政赤字和财政政策展开了激烈论战。尤其是70年代后,尽管各派在否定凯恩斯的财政政策的有效性、寻求平衡财政和“小政府”以及重视自由市场经济等方面的观点近同,但是,他们所提出的理论框架以及政策主张是百花齐放的。在这百家争鸣的历史长河中,各学派的主张最终可归纳为不同的财政平衡理论,而每一种理论都有其历史的局限性。

### 一、预算平衡理论

#### (一)年度预算平衡理论

传统观念认为,政府的财政行为,应以节俭为考虑的原则,每一年度的财政收支结果都应是平衡的。所以,人们又称之为连续平衡预算<sup>①</sup>。这种传统的理财思想的内容主要包括:

1、一个国家的财政管理与一个家庭的财务管理道理是一样的。如果夫妻两人的支出多于他们的收入,那么他们将要破产,从而困苦将要来临。这种道理同样适用于一个国家。

2、政府预算每年都要平衡。而且数额要小,其支出要节俭,其用途要严加控制。

3、政府债务是给予子孙后代造成的沉重负担,每一元的债务都是压在他们肩膀上沉重的石头。一切欠债都是罪恶,政府公债更是如此。<sup>②</sup>

大多数古典学派的学者持这种理论。古典学派主张年度预算平衡的理论依据是:(1)私人部门的发展因政府出售公债给它而受到阻碍。因为,私人部门购买公债后,其自身购买资本的资金(即可用的投资资金)来源便会有所短缺;(2)政府的赤字支出将使公共部门在资源配置中相对扩张,私人部门的资源配置相对减少,而政府部门的扩张会招来浪费;(3)赤字支出必然带来通货膨胀。

在凯恩斯经济学出现之后,虽然在经济学上有明显反对年度预算平衡原理的趋势,但并未完全否定之,以后的财政理论仍保留着若干年度预算平衡理论所具有的“控制性”特点。

#### (二)功能财政平衡理论

亦称补偿性财政政策。功能财政的概念,在初期,主要是考虑经济的稳定性,尤其是解决失业问题。因为,这个理论产生的30、40年代,困扰整个经济社会的主要问题是失业。到50年代末60年代初,强调的目标转向经济增长。美国经济学家A·勒纳早在1943年就从没有通货膨胀、实现充分就业为目标的立场出发,明确主张功能财政论。他指出,第二次世界大战业已证明,政府的财政行为,有维持充分就业的能力。因为,第二次世界大战前的严重萧条情况,已为战争期间总需求的扩张所消除。他说:“所谓功能财政的原则,乃指抛弃所有传统上视为‘健全’之观念,而以财政措施之后果,或它们对于社会所发挥之职能,作为判断良莠之标准”<sup>③</sup>。换言之,拟定财政政策,应从对整个国家经济产生的影响来考虑。功能

财政的目标就是政府利用所掌握的各种有效工具<sup>①</sup>，维持充分就业，阻止通货膨胀。

功能财政理论的主张包括以下三方面的内容：（1）政府的预算应该寻求充分就业和稳定价格的实现，不应只顾政府本身的收支是否平衡；（2）只有在需要减少私人部门用来支出的货币，增加私人部门对政府公债的持有时，政府才能举债；（3）政府的支出大于收入时，如超出的数额无法由举债弥补时，可及印刷新钞票。这一理论的特点是，它不与特殊形态的政治经济体制相联系，而是要看一个经济社会中货币交易是否已达到成熟阶段。

### （三）周期财政平衡理论

这是一项折衷性质的财政平衡理论。这种理论认为，预算收支应该保持平衡。但是，平衡时间是以整个生产循环周期为准，而不是以一个特定的会计或日历年度为准。循环周期的计算是以峰与峰之间为段，以谷与谷之间为段。

周期财政平衡理论所开列的政策处方是：当经济处于循环期的顶峰时，为了减轻通货膨胀的压力，政府应采取盈余预算政策；而当经济处于循环期的低谷时，则采用赤字财政的方法。这样，经济高峰时产生的预算盈余，正好用来弥补经济萧条时所出现的财政赤字（见图1）。在某一年度，财政虽然可能出现赤字或盈余，但就一个循环周期来看，财政预算的盈亏可以相抵，最终结果可能是平衡的。这一理论吸收了功能财政的优点，亦即认识到慎密的财政政策能有机地影响宏观经济的目标；同时，它还保留了与资源配置有关的预算控制思想。

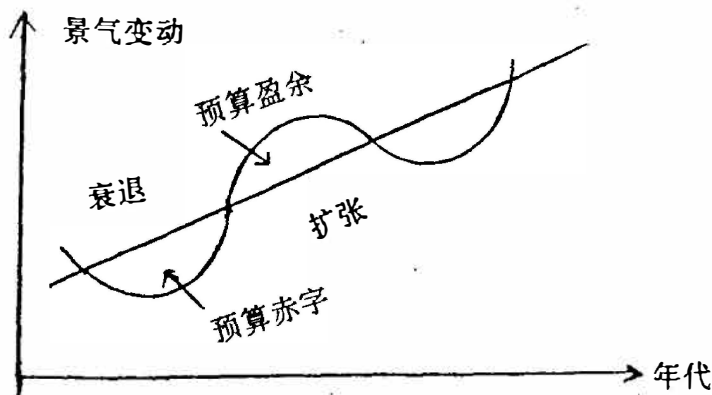


图1 周期财政平衡

### （四）充分就业预算平衡理论

亦称高度充分就业预算理论，或轻微盈余预算理论。英国的凯恩斯主义者W·贝沃里奇（W. H. Beveridge）指出，实现充分就业问题是国家确保总支出水平，从失业方面保护工人的一种国家职能。国家政策以充分就业为目标，就意味着国家财政的革命<sup>②</sup>。这种理论首先得到美国经济委员会（CED）的支持<sup>③</sup>。

贝沃里奇认为，如果经济能达到充分就业（即把失业率定在4%以内，且大部分是经常发生的摩擦性失业），预算就能达到平衡。因此，预算支出水平应根据充分就业水平之下的经济需要来定，税收收入（以及税率的高低）应依充分就业水平之下的国民收入水平来定。

这种理论强调，政府不一定在每一年度或每一经济循环周期都保持预算收支平衡，不要用降低财政支出的方法来适应财政收入的下降。相反，除了发生特殊情况，财政支出应以不超过税收体系在充分就业时所得到的收入为界限，在实现充分就业前，预算可以永远是赤字。

## 二、各种财政平衡理论的适用性

政府的经济活动，主要由财政的收入与支出表现出来，而财政收支的具体表现就是国家预算。故此，各种财政赤字的理论主张所体现的不同的预算思想，对于政府的经济活动以及财政政策的制定与执行将有很大影响。现在的问题是，有些财政赤字理论所体现的预算思想能否付诸实践？因此，我们有必要对这些财政赤字理论的适用性作扼要的探讨。

（一）年度预算平衡理论的适用性。在30年代经济大恐慌之前，这种预算思想被普遍接受，各国政府皆以年度预算平衡作为理财的最高原则。就理财观点而言，年度预算平衡的观点不能不说很健全。遵循其原则，政府可避免超额支出，防止政府经济活动的相对扩张。但就经济观点而言，年度平衡预算将会使经济波动的幅度加大。因为，在现行累进税制下，经济繁荣，政府的税收收入自动增加；如果依照年度预算平衡，政府开支势必增加，这将增加通货膨胀的压力。相反，经济衰退，政府的税收收入自动减少；如果采用年度预算平衡，政府的开支随之减少，这势必加重经济萎缩。所以，这种预算思想现在只是财政史上的一个观点而已。

（二）功能财政平衡理论的适用性。功能财政是一种先进的预算思想。它旨在从整个国民经济来考虑财政政策的影响，在解决失业问题上确实有着重要作用。这种预算思想要求理财决策者站得高，看得远，而且行动迅速；同时，容许采用相机抉择的财政措施来追求经济目标的实现。正因为如此，这种理论在实际应用上，存在着三种困难：（1）在对未来的经济情况做出准确的预测时，很难找到完整的资料；（2）政策的实施与效果发生之间存在着时滞，可能衰退或膨胀业已发生，而事先采用的预防政策尚未产生效果；（3）财政政策的采用需要立法程序，通常费时甚长，甚至未能通过，而错过政策采用的适当时机。

（三）周期财政平衡理论的适用性。与产业循环周期相适应而采用财政政策的周期财政平衡论，在观念上很完整，但是在实践上也有很多困难：（1）经济繁荣与衰退的时间长短不一定相同。（2）经济繁荣与衰退的程度不一定一致，也就是说，某一周期的高峰与低谷很少是对称的，故盈余数额难以恰好抵消赤字额。（3）经济繁荣与衰退的起始难以预料，无法事先确定预算政策。（4）在某一周期的高峰不一定存在通货膨胀，除非此时的生产已超过其潜在能力；在这种情况下，盈余的预算便构成对潜在发展的障碍，而变成财政拖累。（5）在民主政治制度下，政权时常因选举而更变，难于一致地、有效地执行周期平衡预算。所以，周期财政平衡理论只能说是一种理想的理财思想。

（四）充分就业预算平衡理论的适用性。充分就业预算平衡理论是建立在自动稳定器功能得以充分发挥基础之上的。这种建立于自动稳定机制之上的预算有以下缺点：（1）自动稳定机制的能量有限，不足以应付重大的经济波动或私人部门开支的变动，以确保充分就业水平的达成。（2）在累进税制下，随着经济增长，所得增加，税收收入自动增加。在充分就业水平预算之下，充分就业预算盈余将会发生。这虽有抑制物价上涨的作用，但另一方面却阻碍了经济增长。相反地，如果充分就业预算水平一经决定后，经济无法顺利发展，甚至出现衰退。在累进税制下，政府的税收收入会因此而自动减少，无法产生预算所需要的收入，将发生充分就业预算赤字。

此外，就充分就业预算概念来看，尚存在两个问题。第一，凯恩斯经济学家之所以发展充分就业预算概念，其另有政治意图。经济学家斯坦恩（H. Stein）在其著作中指出<sup>⑥</sup>，充分就业预算的目的在于为政府的财政赤字护航，设想在50年代，人们仍然无法一时接受预算

赤字的概念，仍抱着平衡预算是健全预算的概念，于是，凯恩斯学派采用迂回战术，巧妙构思了充分就业预算概念，以减少政治压力。这一预算概念承诺当经济达到充分就业时，预算将合乎平衡预算原则，至于在经济未达到充分就业之前，预算呈现赤字现象都是合理的。如果人们接受了充分就业预算概念，就等于默许政府在经济不景气时可以实施赤字财政。实际上，又有谁知道经济一旦达成充分就业时，政府预算是否会真的平衡呢？第二，在预算实务上，充分就业预算概念的定义经常变化不定。起初，经济学家认为，只要失业率为3%，经济就算达到了充分就业，后来，这一失业率调整到4%；到了70年代又提高到5%，甚至达到7%。因此，充分就业预算只能改称为“高度就业预算”。到了80年代，当美国预算赤字达到2000亿美元时，民众已渐渐畏惧预算赤字，这时高度充分就业预算也失去了魅力。

### 三、结 语

简单而言，在财政赤字问题上，主要存在着两大对立的观点：一是主张财政要保持年年平衡，另一是主张实行赤字财政。其实，就是凯恩斯学派所主张的赤字财政，本来也有财政平衡的含义：即当经济衰退时，扩大开支，实行赤字财政；当经济繁荣时，增加收入，减少开支，实现财政平衡。只不过一个是要求财政年年都要平衡，而另一个则要求财政状况视经济形势而定，财政本身平衡与否无足轻重。

如今，在社会化大生产高度发展的社会里，商品经济的运行要受到计划的制约，要受到政府适当的、有效的干预，才能实现协调发展；否则，单靠民间经济部门，单凭市场机制的力量，不可能解决一切经济问题，这就是所谓的“市场失灵”。政府就是要通过（1）为公共项目提供资金的资源配置机制；（2）以社会保障和累进税制来体现的收入再分配机制；（3）维持充分就业和物价稳定的经济稳定机制等三大机制来补充市场失灵。<sup>①</sup>但是，政府对经济活动介入过多，也会带来许多问题，出现“政府失灵”。

考虑到市场失灵和政府失灵，要建立起强有力的财政，应当尽可能避免通货膨胀，但不问青红皂白地禁锢赤字财政以坚持健全财政主义也非上策。要知道，无论是平衡、盈余，还是赤字，都是财政在国民经济运行中出现的客观现象。实际上，不管理论主张如何，财政管理本身就客观存在着不平衡性。我们必须认识到这一点。

①参见J. Burkhead, *Government Budgeting*, New York: John Wiley & sons, 1957.

②汪洋春主编：《当代西方宏观经济学》，东北财经大学出版社1990年版，第289页。

③A. P. 勒纳：《控制经济学》，台湾银行经济研究室1969年版，第257页。

④按照勒纳的观点，政府掌握的有效政策工具，即政府从民间经济以公债、税收取得货币，再通过公共投资、减税、转移支付等手段向民间经济支出货币；同时，通过各种支出形式的若干组合，针对通货膨胀、通货紧缩等情况，调整政策，增加或减少总体货币量，以改变利率、投资、消费，最终得以操纵所得与就业局面。

⑤坂入长太郎：《欧美财政思想史》第399页。

⑥Committee for Economic Development (CED), *Taxes and the Budget, A program for Prosperity in a Free Society, Part I*, New York, CED, November 1947.

⑦财政拖累是现代财政学中的一个新概念。由于自动伸缩的财政制度，当经济繁荣时，累进所得税及其它税收的关系，导致税收收入大量增加。可是，有时当经济繁荣还没有达到其潜在能力时，民间部门已受到这种内在稳定机制的抑制，经济学家称之为财政拖累。

⑧H. Stein, *The Fiscal Revolution in America*, Chicago: University of Chicago Press, 1969, p.193—194.

⑨参见牛正：《现代经济政策》1985年日文版。