

通货紧缩下预算政策的选择

<http://www.criifs.org.cn> 2006年12月22日 李一花

摘要：预算政策是财政政策的重要工具，具有稳定经济和配置资源等重要功能。因此，在通货紧缩的情况下，选择合适的预算政策显得尤为重要和迫切。本文通过对不同类型预算政策的功能和缺陷的分析，为通货紧缩下的我国预算政策的选择提供铺垫，然后在具体分析目前制约我国预算政策选择的诸多因素的基础上，提出我国应选择的合适的预算政策，最后对如何理解预算政策提出几点看法。

关键词：通货紧缩；预算平衡；适度就业平衡预算；内在稳定器；相机抉择

选择什么类型的预算政策一向是一个富有争议的理论和实践问题。尤其是1998年以来，为了解决通货紧缩，政府发债规模一再扩大，传统的年度预算平衡被一再打破的情况下，怎样理解预算政策，我国应选择何种类型的预算政策等问题就成为理论界探讨的热点。加之目前从造成通货紧缩的一些因素短时期内难以解决来看，以发行国债筹集资金、增加政府支出为主要内容的积极财政政策大有长期化趋势。在此背景下，关于预算政策的认识和探讨无疑显得更加重要和迫切。

一、预算政策的类型及功能分析

预算政策是财政政策的一个重要工具。它不仅在宏观上具有稳定经济和促进经济增长的功能，而且在微观上具有资金配置和收入分配的功能。因此，运用好预算政策对整个经济将产生良好的调控功能。按照不同的分类方法，预算政策可有多种分类。常见的如：按预算平衡与否，分为赤字预算、盈余预算和平衡预算（前两种也可称为非平衡预算政策）。另一种分类方法是按照功能不同，分为年度平衡预算、功能财政预算、周期平衡预算以及充分就业平衡预算。应当指出，两种分类下的预算政策并非截然分开，由下面的论述，我们可以看出，第一种分类的思想（预算是否平衡）始终体现在第二种分类的各种预算政策之中。但为了研究问题的需要，我们以第二种分类为主展开本文的论述。同时，需要说明的是，预算政策的制定反映了预算经济思想的选择^①。年度平衡预算等四种预算政策与预算经济思想的对应关系如图所示：

（一）年度平衡预算政策。即每一年的财政收支结果都应是平衡的预算。这一预算政策在凯恩斯经济学出现之前，为古典经济学家所推崇。其理财思想是基于政府预算行为应是“节俭”的这一文化观念，认为预算平衡表明财政具有责任感和政府是高效率的。相反，预算赤字则会引起债务，会促使政府挥霍浪费、耗费社会的资本金，并给子孙后代造成负担，因而是有害的。实现年度预算平衡就是维护健全财政的原则。但正如任何事物都具有两面性一样，年度平衡预算也存在一些缺陷。（1）在现行累进税率制度下，经济繁荣会导致税收收入自动增加，按平衡预算政策，财政支出必须随之增加，结果无疑会增加通货膨胀的压力；相反，经济衰退将导致税收收入自动减少，按该

种政策，财政支出也必须相应减少，结果必然是使衰退的经济雪上加霜。“总之，极力试图保持年度预算平衡会使经济走向更加萧条或膨胀。”②因此，在经济波动的年份，政府实行年度预算平衡，将会加大经济的波动幅度，使经济更加不稳定。（2）在某一特定年份里，财政的收支相等并不一定意味着整体的财政均衡。③尽管年度平衡预算政策有一些缺点，但并不表明这种政策一无是处，在资源配置主要由市场操纵的社会里，年度平衡预算政策试图对政府的过度行为进行“控制”，使公共部门的相对规模不至于过大，故它具有一定的优点。在下面讨论的各种折衷的预算政策，依然包含有年度平衡预算的某些“控制”功能。

（二）功能财政预算政策。20世纪30年代的大危机使人们认识到经济衰退期间保持年度预算平衡会进一步加深衰退。于是，建立在凯恩斯经济理论基础上的以“反衰退”著称的功能财政预算应运而生。功能财政预算一反年度平衡预算政策的思想，把注意力集中在采用相机抉择的财政措施来调控宏观经济运行和促进经济增长上，而不顾预算是否平衡。美国著名经济学家勒那教授曾经指出：“所谓功能财政预算政策，是指抛弃所有传统上视为‘健全’的观点，而以财政措施的后果，或它们在社会经济中所发挥的职能，作为判断优劣的标准”。④可以说，功能财政预算政策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。但是，正如年度平衡预算过分追逐一年内的预算收支绝对平衡一样，功能财政预算因置预算平衡于不顾而走向了另一个极端。这也决定了这一预算政策在经济衰退期间因过分依赖公债或货币创造而难免有使政府预算弹性失效以及陷入“债务危机”的危险。另外，这一政策在实际应用时，由于寻找完整数据资料的困难以及政策制定的旷费时日和实施效果时滞等影响，也决定了这一政策在实际操作中难度颇大。

（三）周期平衡预算政策。即财政在一个完整的经济周期内保持收支平衡，而不是在某一个特定的财政年度或一个日历时期内保持平衡。这一政策突出的优点表现在以下两个方面：第一，该政策接受了功能财政的合理因素，即认识到审慎的财政政策有助于宏观经济目标的实现。第二，它仍然保留着与资源配置目标相关的预算控制思想，继承了年度平衡预算政策的主要优点。但是，这一预算在实际应用时，也存在着许多问题。首先，经济波动不一定是对称的。因此，在繁荣时期产生的盈余不一定等于在衰退时期出现的赤字，收支差额可能依然存在。其次，在某一周期处于波峰时期，经济不一定存在严重的通货膨胀，此时，预算盈余就成为一个极不合理的稳定政策。因此，可以说，这一预算政策理想化色彩较浓，运用到实际中决非易事。

（四）充分就业平衡预算政策。鉴于现代健全的预算政策既要求在结余和赤字方面有反经济周期的变化，也要求一些保证财政纪律得以实现的原则，美国经济发展委员会在1947年发展了一项旨在把反经济周期的财政政策同某种形式的预算纪律结合起来的预算政策。即充分就业平衡预算政策。充分就业预算政策认为，政府不一定在每一年度或每一经济周期都保持预算收支平衡，在实现充分就业以前，预算可以永远是赤字。但该政策原则上要求在整个经济周期过程中产生一个平衡的预算，以充分繁荣时期的结余抵消衰退时期的赤字，而且，为了偿还债务，预算在充分就业水平上最好还是“略有结余”。

充分就业平衡预算政策的突出特点是，以自动稳定器为基础。自动稳定器是按照法律规定的税收制度和支出纲领而自动执行的，从而财政收支的升降是自动的由经济周期的波动所决定的。在经济繁荣时期，所得税、工薪税以及消费税收入会自动增加，而失业保险支付将自动下降。因此，对过热的需求是一种“抑制”。相反，在经济萧条时期，这三种税的税收收入会自动减少，而失业保险支付将自动增加，这对过冷的需求是一种“刺激”。因此，预算的内在稳定器特征，以合理的反周期方式在起作用。从这一点上看，充分就业平衡预算政策与周期平衡预算政策有很大不同，后者

主张充分利用相机抉择以平衡预算，而前者则主张主要利用自动稳定机制。

当然一些经济学家对充分就业平衡预算政策也提出了一些质疑：如完全的自动稳定机制是否存在还不确定；自动稳定器的能量有限，不足以应付重大的经济波动；衡量充分就业的指标数值经常变化，难以确定预算在什么时候应该平衡等等。

二、不同类型预算政策的综合分析

为了取得宏观上“稳定”和“增长”以及微观上“配置”和“分配”的双重经济目标，合适的预算政策应包括各项预算政策的合理因素。

年度平衡预算政策，其目标在于限制或控制预算或财政，这对于主要利用市场配置资源的社会尤为重要。但是，过分强调这种“纪律性”预算功能，很可能导致经济稳定和增长的巨大牺牲。另一个极端的政策是功能财政预算政策，它的目标是在市场经济中实现充分就业、稳定物价、经济增长以及国际收支平衡。但是，这个政策的最大缺陷是忽视了“财政纪律”，也就是说不受预算“控制”，把部门间的资源配置问题放在了次要位置上。上述两种政策都走向了极端，合理的预算政策应包括“控制”和“宏观经济目标”两方面因素，所以，后来的周期平衡预算政策和充分就业平衡预算政策都包括了有关实现资源配置的预算控制和改善总体经济运行的预算行为这两方面的内容。但周期平衡预算政策因在实际应用中存在种种制约因素，而使其可行性大打折扣。经济学家比较一致赞同的是充分就业平衡预算。这一预算政策要求在经济出现了“接近最适”的就业和价格水平时，实现预算平衡。应该说，这是一种良好的折衷方法。但这一预算政策过分强调了“自动稳定器”的重要性，而忽视了相机抉择的财政措施。这一点对于构成完善的预算政策是有残缺的。但总体来看，充分就业平衡预算不失为一种相对比较理想的预算政策。

三、影响我国预算政策选择的因素分析

通货紧缩下我国究竟应选择何种类型的预算政策？基于对我国当前宏观经济形势的判断，以及对财政状况和财政制度的把握，我们倾向于选择一种审慎的逆向调节经济的预算政策，我们将之称为“适度就业平衡预算”。这一预算政策以克服通货紧缩、促进经济增长和实现适度就业为目标，同时兼顾预算平衡。具体理由如下：

（一）我国当前宏观经济形势的约束决定了预算政策的目标选择

1. 通货紧缩的压力尚未消除。积极财政政策实施两年多，对刺激内需、拉动经济增长功不可没。但同时我们还应看到，目前经济总体运行情况仍不容乐观。固定资产投资始终在低位徘徊，金融机构贷款和存款的增长率持续下降，企业间债务持续增加，商品零售价格指数连续25个月下降，生产资料价格指数已持续43个月下降。上述指数表明，宏观经济仍处于通货紧缩之中。从造成我国通货紧缩的一些因素并非短期能解决来看，在今后较长一段时期内，刺激需求、拉动经济增长将是宏观经济决策的重大任务。因此，预算政策必须在这一方面有所作为。

2. 企业职工下岗失业问题严重。与通货紧缩相伴的另一严峻社会、经济问题是大量的下岗、失业人员的存在。据估计，我国目前城镇失业率达到5~8%，约有1200~1400万城镇劳动力处于失业状态（刘国光，1997）。1997年底，全国国有企业分流下岗职工达到1274万，占国有企业职工总数的12%。预计到2000年，每年仍将有300~400万下岗人员（张卓元，1999）。若再考虑到各种隐性

失业、农村大量剩余劳动力以及人口基数大等因素，可以看到，我国庞大的失业大军正在形成。失业对社会稳定构成的严重威胁也不断膨胀和日益临近。尽管我国的失业是缘于经济结构调整、企业改制以及通货紧缩等多种因素影响，与西方国家的失业原因不尽相同，但在追求并促进最大程度就业的目标选择上各国无疑是有共同之处的（当然，中西国家还是存在一些差异，西方国家追求的是充分就业，而我国的国情决定了在就业目标选择上，我们更倾向于适度就业。）。因此，我们认为，消除失业、促进适度就业应成为预算政策的又一重要着力点。

（二）财政收支状况的影响决定了预算政策的实施途径选择

1. 增支压力大。处于改革、发展以及体制转轨的阶段，我国财政支出压力异常强劲。首先是支持国企改革支出。从支持国企技术进步和产业升级的贷款贴息支出，到减员增效、再就业等社会保障支出，再到国企实施“债转股”的财政担保压力（支出）等。可以预见，随着上述支持措施的逐步到位，财政支出将可能呈现跳跃式的增长。其次是科教支出。随着知识经济的到来和科技竞争、人才竞争的日趋激烈，增加科学教育经费支出显得尤为迫切。而且在科教支出方面，我国历史上“欠帐”很多，现在亟需“还帐”。再次是债务支出。近几年，债务支出自身的膨胀加上以增发国债为主的积极财政政策的推行，使国债发行规模一路攀升。在债务支出完全依赖举借新债作为资金来源的情况下，政府债务的可持续性自然成为世人关注的一件大事。

2. 减税空间有限。在增加支出的同时，是否可以配合减税，是理论界争论的一个热点问题。从我国税收占GDP的比重来看，近二十年来这一比重一直处于下降通道之中。1998年这一指标达11.6%。这样的宏观税负水平，不仅无法与发达国家相比，即使与大多数发展中国家相比，也属于较低水平之列。更何况处于体制转轨阶段的我国政府担负的职能之多又是世界上任何一个国家所不能比的。因此，在这种情况下提出减税的主张不具备现实可行性。另外，关于减税的经济效应也不可高估。众所周知，西方国家的税制结构基本上是以所得税为主体。这些年虽然有加大流转课税比重的倾向，但税制格局并无大的改变。所得课税的特点之一就是适合作为政府调节经济的工具来使用。不管是“自动稳定器”，还是“相机抉择”的税收调节，抑或坚持减税不会减少反会增加税收收入的“拉费定理”，都主要是凭借所得课税的机制来发挥作用的。我国现时的税制结构则与此有很大不同。1998年，增值税、消费税和营业税三个税种的收入便占到了整个税收收入的70%。以流转课税为主体的税制结构，相对于所得课税来讲，并不那么适合作为政府调节经济的工具。因此，相对于中国现时的税制格局，不能过高期望减税的经济效应。

3. 财政的预算平衡要求比较迫切。在我国大量举债、增加财政支出时，不能对目前并不乐观的财政状况掉以轻心。从中央债务依存度来看，已大大超过了国际公认的警戒线标准。1998年这一指标达到76.3%。再从国债偿还率看，国际上一般认为国债偿还率应控制在10%左右，而我国1998年已达到24.3%，财政的债务支出在今后几年还将不断提高。这表明财政债务负担沉重。如果这种局面一直延续下去，得不到缓解的话，是不利于经济发展和社会稳定的，其蕴含的财政风险绝不能不引起警惕。因此，从财政本身来看，长期的非平衡（赤字）导致的经济、社会风险的加大，不能不通过逐渐过渡到预算平衡来加以化解。所以，制定预算政策时，必须把满足财政内在的预算平衡要求放在至关重要的位置。

由上述对财政收支状况的分析可以看出，在中国目前阶段，可以通过增加财政支出来刺激需求。主张减税的思路不可行。当然，不能实行减税，并不意味着税收政策在治理通货紧缩方面没有作为。通过对现行税制存在的问题作局部性调整，如：改生产型增值税为消费型增值税，变对不动

产销售和建筑安装业课征营业税为增值税以及统一内外资企业适用的税制等就不仅有助于优化税制而且对刺激需求也将产生良好的影响。此外，通过规范税费关系，加快“费改税”进程，切实把企业和居民的过高的负担水平降下来，对刺激需求也会收到异曲同工之妙。因此，其他国家一般要通过减税来达到的目的，在目前的中国完全可以通过规范政府收入机制的途径来实现。

（三）财政制度本身的特点决定了预算政策工具的选择和运用

1. 内在稳定器。根据近年统计计算，企业所得税和个人所得税合计占16.9%，其中个人所得税仅占3.9%，所得税比重过低，大大限制了这一税种的内在稳定器功能的发挥。从财政支出来看，西方的社会保障支出和济贫支出，都有着因经济状况好坏而大幅度增减的特点。而从我国来看，长期以来财政几乎不包括失业保险支出，兼之各种社会福利支出所占比重也很小，财政支出也就不能如西方那样，在经济过热时自动减支，而在经济衰退时自动增支。这样，我国财政支出大体上也不具备自动稳定器功能。但同时我们还应看到，随着市场取向改革的深入，我国财政正在逐步具备了建立自动稳定器的可能性：（1）企业破产和职工失业制度正在建立之中。我国财政为此也正逐步进入社会保险领域之中。这就可能产生类似于西方财政的社会保险支出，而形成一定的自动稳定能力。（2）市场经济的逐步建立健全，也使得我国由于市场活动所导致的贫富差距在拉大，这也要求我国政府和财政逐步加大济贫支出的数额和份量。（3）我国的个人所得税收入规模，正随着人们收入的提高而处于上升之中。其对经济发展产生的自动稳定能力也正在逐步增强。

2. 相机抉择。应该说，我国的预算政策运作的内容和基点主要是放在相机抉择上，但我国的相机抉择与西方有所不同。西方财政奉行的是赤字财政原则。它可以同时对税收和财政支出一增一减或者同增同减，但两者变动幅度有较大差异，这就使得其政策运作具有较强的自主选择能力。而我国在目前情况下，增支压力大但减税没有空间，这就势必大大限制政府在对付宏观经济波动上的自主选择能力。当然，随着市场改革和财政改革的不断深入，我国财政业已逐步开始具备市场式的相机抉择能力。总体而言，随着市场经济体制的逐步建立健全，自动稳定器和相机抉择的制度工具也处于不断建立健全之中，这也为预算政策调节功能的发挥奠定了一定的基础。

从我国当前宏观经济形势以及对财政状况和财政制度的把握来看，都使得我们倾向于选择“适度就业平衡”预算政策。当然，我国的“适度就业平衡”预算政策与西方国家的同一类型的预算政策又不尽相同。首先表现在我国这一预算政策不单纯地运用内在稳定机制，而且还要配合相机抉择手段，以达到预算调节的目标。其次，我国预算收支手段的运用是增支但不减税。再次，我国的这一预算政策在促进经济增长时，由于国情的限定，在就业目标上追求的是适度就业而不是充分就业。最后，是我国预算政策始终把平衡放在至关重要的位置上，即便在出现赤字的情况下，仍坚持赤字能少则少，能免则免，从各方面创造条件力争最终实现预算平衡。可以说，我国的“适度就业平衡”预算政策是具有中国特色的预算政策。当然，这一预算政策的诉诸实践尚需从制度上不断加以完善

四、怎样理解我国预算政策的“平衡”内核

对“适度就业平衡”预算政策的理解，其根本着眼点还在于对“预算平衡”内核的理解。在某一特定年份里，预算的收支相等并不一定意味着整体的预算平衡。因此，对预算平衡的理解必须结合预算平衡的期间、预算平衡的状态、预算平衡的范围以及预算的配置是否平衡等多个方面来考虑。唯有如此，才能对预算平衡有一个全面的辩证的把握。

（一）预算平衡期间的选择

预算收支恒等关系究竟存在一个多长的时期内？一日、一年、一个周期抑或更长的时期？为此，国际货币基金经济学家坦兹（V. Tanzi）曾经指出，“以一年为基础来论证财政平衡与否，在原始的农业经济时代，它可能还具有一定意义，但在现代工业经济时代，这种时间限制并没有什么特殊的意义”。^⑤事实上，倘若我们赋予政府具有稳定经济的功能，那么，我们就不一定非要预算收支在每一年内都相等。因此，把预算的平衡局限在一年内具有内在的缺陷。与年度平衡预算相对的是长期平衡预算。长期平衡不同于周期平衡，周期平衡依据的是经济的周期性波动，但周期平衡的期间确定存在困难。而长期平衡预算对“平衡”期间的把握是立足于一段较长的时期，因而长期平衡预算具有计划性和渐进性的特点。长期平衡预算通过对整个经济的发展情况进行预计，而减少了因目前利益与长远利益矛盾所导致的判断与决策的错误。因而在平衡期间上确立长期平衡观是最优选择。

（二）预算平衡状态的选择

与平衡期间长短的选择相关的一个问题是动态平衡与静态平衡的选择问题。一方面，当一国政府出现额外收入（或称非长久收入）的增加，那么在安排预算支出时，就不仅要考虑当年财政平衡，而且还要从动态的观点出发，注意将来财政年度的预算平衡。另一方面，财政收支之间经常存在着一定的时滞。比如一些经济性支出从最初支出的发生到最终形成一定的生产力，成为以后年度的财政资源需要一定的时间。因此，这类支出发生时，当年的财政状况可能是亏空的，但它却为将来的预算平衡打下了坚实的基础。因此，这就涉及到一个从动态的观点看待预算平衡的问题。所以，我们认为，在平衡的状态上，动态平衡优于静态平衡。

（三）预算平衡范围的选择

在整个社会范围内，与预算收支有关的部门不只一个。相反，反映财政关系的公共部门是由许多部门有机构成的，如中央政府、地方政府、公共企业等。因此，只强调中央预算平衡是片面的，政府的预算平衡在范围上应是各级政府之间以及政府预算和部门、机构预算的整体平衡、全局平衡。当政府预算实际上综合了部门、机构预算时，政府预算平衡就与部门、单位常常出现的预算非平衡存在着矛盾。有时从整体预算的安排上看是平衡的，但却会因为部门、机构的预算盈余和赤字而出现不平衡，如果这种不平衡能够通过一定的融资渠道加以改变的话，预算的整体平衡也是可以实现的。否则，可能就会因为部门、机构之间存在的盈余和赤字致使政府预算的整体平衡难以确定。

（四）预算的配置平衡

政府有可能使整个预算平衡，甚至也可以使每个政府部门的预算平衡。但是，为了实现这种平衡，政府可能要以低效率的方式把财政资源配置出去—每种支出方式的边际社会成本可能与边际社会利益之间的差距很大。站在整个经济体系的角度来看，这种预算平衡并没有多大意义。从动态上说，长期高效率的经济要求所有资源，包括私人资源和公共资源，都要得到高效率的利用；因此。在努力实现预算平衡过程中，必须对财政资源的配置予以高度的重视。

最后，需要说明的是宏观经济的繁荣或萧条并不完全取决于预算政策的调控，更重要的还在于

国民经济微观机制的构建。为此，尽快建立现代企业制度、加快培育完善市场体系等都是促使经济尽快摆脱萧条、走向繁荣的治本之策。

参考文献：

1. 薛天栋著。现代西方财政学[M]. 上海人民出版社，1983.
2. 张馨著。比较财政学教程[M]. 中国人民大学出版社，1997.
3. (美) 布坎南。瓦格纳。赤字中的民主[M]. 北京经济学院出版社，1988.
4. 邓子基。财政平衡观与积极财政政策[C]. 第14次全国财政理论研讨会论文。1999.

文章来源：财税论文网 （责任编辑： XL）