

清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字133期

2002年10月30日

机遇与腾飞（之三）： 起飞，超常规的作业——试论积极财政政策的两大目标

清华大学经济管理学院 龚刚

众所周知，财政支出在国计民生中起着举足轻重的作用。通常情况下，财政支出必须有财政收入为保证，过分的支出会引发债务问题。但是，正如前文所述，当我们考虑到中央银行这一最后手段时，对政府债务的担心似乎又多虑了一些。然而，这是否就意味着没有了后顾之忧，政府就可以滥用手中的“特钱”呢？答案是否定的。本文将要讨论的就是有关积极财政政策的另一个问题——政府的收入该如何使用。

政府收入的使用（或政府支出）基本上可以分为三类。一类为实行政府基本功能的支出，例如，行政管理费用和国防费等。第二类是经常性的为经济建设和发展服务的支出，如科研费、教育费以及其它财政拨款等。第三类为非经常性支出。显然，一般情况下财政预算是为了平衡前两类支出，而非经常性支出通常体现为赤字，由国债来弥补。在目前情况下，发行国债所得的收入，基本上都用于国家的基本建设投资。

在评价积极财政政策的实施效果时，我们的考察对象不应局限在发行国债所得收入的使用上，而应该是所有政府收入的使用，或所有的政府支出。理由很简单，国债所得收入的使用仅仅是政府支出的一部分，而将其它支出的可能失策统统归咎于国债使用的失当显然有失公平。

本人认为除第一类支出外，政府财政收入的使用必须遵循如下两个原则：

- 1) 必须和政府的宏观调控目标相一致。
- 2) 必须有利于增加整个经济社会的总供给或潜在生产能力。

前者为急救性质的短期目标，后者则是为整个国家的经济起飞所作的长远的战略思考。两者应是相辅相成的，不能偏颇。

财政政策的宏观调控目标应该还是比较清楚的：当总需求相对不足或通货紧缩时，政府应大胆地执行积极的财政政策。何时淡出，则主要取决于通货紧缩的压力是否已经解除，和预期的通货膨胀是否已经显露。

对于财政政策的长远目标，理论界则讨论的较少。事实上，政府的许多支出不仅具有刺激总需求的作用，同时也能增加社会的总供给，即潜在的生产能力。值得一提的是，政府支出的这种功能（即增加社会潜在生产能力）是唯一被崇尚自由主义和无政府干预的新古典学派所肯定的（而凯恩斯学派更多的是强调政府支出的宏观调控功能）。然而，政府支出的这一长远目标似乎与宏观调控这一短期目标有所冲击。例如，当需求相对不足时，宏观调控应以增加需求为主，以求得供需平衡，但是，如果按照长期目标，政府支出又必须同时增加社会供给，这似乎在激化供需的不平衡。

事实上就一个起飞国家来讲，这决不是一种矛盾，而正是为持续的高速增长提供了契机。为什么这么说呢？为此我们必须首先明确构成社会潜在生产能力的因素：

- 1) 人力资源；
- 2) 企业固定资产；
- 3) 基础设施；
- 4) 技术进步程度；
- 5) 资源分配的优化程度。

以上，人力资源既包括数量，同时更重要的是指质量；企业的固定资产则包括企业的机器、厂房和设备等；而基

基础设施不仅是指常规意义上生产所需的外部条件，如交通和能源等，同时也应包括更广泛意义上的生态环境等。

显然政府支出可以通过提高人力资源的素质，扩大基础设施建设和提高技术进步程度来增加社会的潜在供给能力。而所有这都不可能“一蹴而就”，而是一个“小火慢炖”的过程，也即政府的支出在增加社会潜在供给能力方面具有一定的滞后性。更进一步的是，不同类型的政府支出，其形成潜在生产能力的滞后程度也是不一样的，而这正是我们所需要的。首先，它解决了此类支出会激化供需不平衡的矛盾。例如当需求严重不足时，我们可以使用那些具有较长滞后性的支出，如教育和科研费等；而当需求不足不是很严重的时候，我们就可以使用那些滞后性较短的支出，比如基础设施投资等。其次，政府这种能够提高社会潜在供给能力的支出为经济的持续高速增长提供了更宽广的上升空间。试想一下，如果中国已经达到了供需平衡，此时需求的进一步的增长必然会引起通货膨胀，于是经济的增长无疑会受限于供给的增长速度，因此为了使可持续的高速增长或起飞成为可能，我们必然要求在增加总需求的同时增加总供给，即使这种供给的增加是滞后的。只有这样，才算得上是长久之计。事实上，任何增加总供给的支出都应该是值得鼓励的。

在构成社会潜在生产能力的因素中，我们还需特别关注的是资源的优化程度，该程度可以体现为以下两个层面：

- 1) 社会资源在各个行业的分配情况。
- 2) 企业内部各项生产要素的组合情况。例如为使具有一定技术复杂程度的生产线的正常运转，必须有一定素质的劳动力和管理人员来进行操作。而对于这一组合的任何偏差都应该看成是资源的浪费。

市场经济能通过价格这一机制决定社会资源在各个行业间的分配，然而它不能单独地决定一个企业内部各个生产要素之间的组合，而后者在很大程度上取决于企业的产权制度。

显然就中国目前的情况来讲，尽管我们执行的是市场经济，但是由于在所有制方面是多种产权制度的并存，而其中某些产权制度显然不适合市场经济的发展，因此中国的资源分配不可能是最优的。然而正是这种非最优的状态为我国的起飞（或持续的高速增长）提供了某种平台，起飞本身就是一种从“非最优”向“最优”的冲刺。而实现这种起飞不仅有赖于需求的拉动，更重要的是资源分配的优化和潜在生产能力的提高。

在我们考察了财政政策的两大目标以后，我们就可以回答政府的收入应该如何使用的问题。政府收入除用于那些必需的政府功能（如行政管理和国防等）之外，其使用应同时满足长期和短期两大目标，这样的支出包括基本建设投资，教育和科研等。与此同时，无论是中央还是地方政府，其支出决不应该用于对亏损企业的补贴。试想一下，如果政府支出用于维持那些因资源组合的不合理而严重亏损的国营企业，其结果通常是政府的大部分支出会转化成拖欠已久的职工工资，而这部分工资的很大一部分很快会被储存起来，因为该企业的职工对未来并不充满信心。于是该部分政府支出的乘数效应就会减少，其刺激总需求的作用就会大打折扣。与此同时，该部分支出也不可能增加任何社会的供给，相反地，它还会维持着资源分配的不合理性。于是，财政政策的两大目标都不可能实现。

在中国目前情况下，此种类型的财政支出有没有呢？本人相信，肯定会有。至少地方政府的财政支出是如此。然而由于统计数据的缺乏，我们并不知道它地规模有多大。同时由于我国目前的福利救济制度仍然没有完善，此种情况还会存在一段时间。然而无论是为了中国的起飞，还是为了中国的将来，此种财政支出必须“淡出”。而对于那些能同时达到两个目标的财政支出，则应毫不犹豫地“重入”，即使这种“重入”已维持了相当长的一段时间。

起飞，或持续的高速增长，仍是一种超常规的作业。超常规的作业就要求执行超常规的措施，包括超常规的持续的扩张性财政政策。超常规不应理解为违背经济规律，而更应该理解为对经济转型时期所体现的特有经济规律的把握。西方经济社会已不能超常规。它们的资源分配已接近最优，经济已进入轨道，趋于成熟。因此，起飞对它们来讲已成往事。然而在中国起飞不仅可能，而且应该是政府和全国人民所追求的目标。没有起飞，没有超常规的作业，中国经济只能永远的落后！

（版权所有，转载、转摘请与本中心联系）

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：（010）62789695
邮 编：100084

[返回](#)