

# 我国财政货币政策面临的困难及其协调配合上的问题

○ 刘克崧 孙强

改革开放以来,我国财政货币政策在实现国家的宏观调控目标方面,发挥了积极的作用,尤其是1995年在抑制通货膨胀、保持宏观经济的平稳运行方面取得了显著的成效。但是作为宏观调控两大支柱的财政政策和货币政策,目前各自的形势都比较严峻,而且在深层次和高水平的配合上还不够协调。

## 一、国民经济的“三难”状况对财政货币政策的制约

一是财政难。财政入不敷出,靠债务度日。一方面,财政收入在1993年前增长缓慢,财政收入占GDP的比重,由1979年的28.4%下降到1995年的10.7%。1993年以来财政收入每年约增长900亿元,但增加额中包含着物价上涨的因素,实际增加有限;另一方面,财政支出刚性化,行政管理费和各项事业费支出保持高速增长,赤字不断增加。1980—1995年,财政赤字从68.9亿元上升到666.8亿元,增长8.68倍,年均增长16.34%,远超出财政收入年均11.98%的增长速度。目前,中央财政支出中的一半以上要靠借债来维持。1995年内债依存度高达52.8%,中央财政内债规模从1990年的187亿元增加到1995年的1537亿元。这种状况的必然后果是财政政策作用弱化,预期的调控力度和效果难以实现。1995年,财政对固定资产投资的影响力度由1978年的77.6%降为2.6%。受财政困难影响,国有企业生产运营中应补充的资金长期得不到增补,国家政策性银行资本金难以到位,资金来源严重不足,迫使政策性银行插足商业性业务。总之,财政已基本陷入只能保吃饭,无力搞调控的境地。与此同时,有限的财力还严重分散,中央财政收入占全部财政收入的比重逐年下降。中央财政收入中,固定在各部门手

中的财力份额也较大,严重制约了中央财政的调控能力。

二是银行难。主要是银行的经营效益下降,资产质量恶化。1994年四家国有商业银行的资产经营收益率平均仅为0.32%。1995年各银行基层行亏损的状况有增无减,尤其是落后地区的基层行亏损严重,导致四大银行中有三家全线亏损。造成银行经营状况恶化的一个重要原因,就是银行不良资产包袱沉重。1994年底,全国金融机构不良贷款占全部贷款的19.7%,其中90%以上浓缩在四大国有商业银行。值得注意的是,近年来银行应收未收利息一直呈上升趋势,这表明还有相当一部分不良资产潜伏在正常贷款中。如果再考虑未计入利转本金和应计未计的亏损,真实不良资产的比重会更大。据有关人士估计,四大国有商业银行真正能转动的资产在30%以下,银行潜伏着发生危机的可能性。这种状况使得中央银行制定执行货币政策时进退两难,更难以配合和支持企业改革。

三是企业难。财政货币政策配合的重要落脚点是企业,但是企业目前状况也十分困难。一个时期以来国有企业效益下滑严重,亏损面和亏损额都在大幅度增加。与此同时,资产负债率已超越安全警戒线,高负债经营已经使企业成了银行的“打工仔”。由于负债率过高,企业生死系于银行一身。这就使货币政策面临两难选择:紧,就会带来生产滑坡,企业难以生存;松,则出现通货膨胀。

## 二、财政货币政策面临的新“三乱”问题

值得注意的是,在“三难”的背后,还存在着财政秩序混乱、信用秩序混乱和企业商业关系混乱的新“三乱”问题。

在财政秩序混乱方面,内部表现为:(1)基本财务制度不

健全。一些企事业单位甚至财政部门自己采用造假账的方式将预算内资金转移到预算外,将制度内资金转移到制度外,逃避监管;(2)多头开户现象严重,给审计和监管工作带来许多困难;(3)有关制度不规范不严格。各级政府自行随意减免税、擅自征收各种费用和基金的情况普遍存在;(4)分灶吃饭与分税制并存。省以下分税体制尚未真正建立,中央至乡五级财政制度不够健全;(5)财政退库管理不严格,加大了财政补贴和财政支出。与中央财政收入占GDP比重不断下降成对比的是,各级政府掌握的预算外资金不断增加,据估计与预算内收入大体持平。若再加上预算体制外资金,数量就更大。这一部分资金长期处于失控状态,游离于预算管理和财政部门之外。结果是,基层企业因摊派过重而叫苦不迭,中央财政却因缺少财力而难以完成调控任务。在财政支出方面,支出的范围和结构也存在着诸多不合理现象,亟待进行调整。

在信用秩序方面的混乱表现为:(1)财政资金信用化和信用资金财政化。财政信用在提高资金使用效益、促进经济发展方面起到了一定的积极作用。但一些财政机构在核准的财政周转金范围之外发放贷款,或提供信用担保,扩大了信贷规模和范围,干扰了中央银行货币政策的执行。由于缺乏监管,在财政资金信用化过程中,无论是在资金筹集还是在资金使用、回收方面,随意性较大,各种违规行为屡有发生。“八五”期间,银行信用资金财政化趋势愈发严重。信贷资金的财政性长期占用不仅给国有银行的正常运营带来了困难,而且抑制了金融领域市场化进程。(2)借债还钱的秩序得不到遵守,企业赖帐现象比较严重,更有甚者,有的企业在向银行贷款时就没有打算还款。照此下去,企业之间的讨债现象也会出现在银企之间。如果银行贷款也非讨不还甚至讨而不还,货币政策得以正常发挥作用的信用基础就不存在了。(3)银行不惜成本盲目设机构网点、盖大楼、搞豪华装修;不讲效益乱放贷款、违背国家利率政策擅自高利吸储,以及超出自己经营能力去从事本业之外的经营活动等等。(4)乱拆借问题仍在一定范围和一定程度上存在。

在企业商业关系方面,受负债率过高和经济恶化以及商业秩序混乱影响,在1993年紧缩银根、治理乱集资、乱拆借以后,企业相互拖欠问题再度突出。有人估计,至1995年底,企业间相互拖欠已达8000亿元以上。为此,一些行业不得不采取贷款不到不发货或者不偿还旧债不供货的方式进行商业交易。在建立社会主义市场经济的今天,商业交易却退化到“一手交钱,一手交货”甚至“以货易货”的方式,这不仅表明我国企业间商业关系已经混乱,而且也是对现代经济的嘲弄。

综上所述,目前在财政、金融和企业三个方面都潜伏着发生危机的可能性,而且由于三者相互交织、相互影响,一旦一个方面失去控制出现危机都会带动其它方面危机发生,最

后导致经济社会的总危机。对此我们必须引起高度重视并早加防范。

### 三、财政货币政策在高水平、深层次上的配合不够协调

我国改革开放以来特别是近几年,财政政策和货币政策配合得日趋协调,它们通过松紧转换,共同在抑制通货膨胀和反经济周期方面发挥了积极的作用。但财政货币政策的配合关系也绝对不仅限于“双松”、“双紧”或“一松一紧”的简单组合,在我国经济体制转轨的现阶段,还存在着一些配合“空档”、配合失当甚至相互掣肘的问题。

问题主要表现为:(1)财政货币政策的调控分工不明确,从而造成某些政策“空档”。通常情况下,货币政策更适于调节总量,财政政策更适于调节结构。但在实际运行中之所以未发挥应有的作用,正是由于财政货币政策的这一“空档”,导致我国的产业政策事实上“流产”,产业结构调整缓慢,至今也没有实质性的进展。(2)财政货币政策之间缺乏固定的配合程序,致使二者的配合关系不规范。往往只是当这两大政策的制定和执行部门需要对方的配合时才向对方提出配合的要求,而对方是否配合则往往取决于这种配合对自己是否有利。这样,二者只是在对双方都有利的情况下才发生配合关系,而许多对国民经济整体有利但影响局部利益的政策,就难以得到对方的配合。也因为二者之间缺乏固定的配合程序,执行这两大政策的业务部门不仅在具体工作上难以合作,而且还时常产生摩擦和矛盾。(3)在经济运行和体制改革的某些重大问题上财政货币政策配合不够。如在需要财政货币政策密切配合的国债发行问题上,两大政策就配合不够。在一些市场经济成熟的国家,银行存款利率往往是以国债利率为基准确定的,而我国的国债利率不得不以存款利率为基准,而且总是略高于后者。这种或多或少地带有“竞抬利率”成分的行为,既提高了国债的发行成本,也在一定程度上冲击了货币政策。再如在企业改革问题上,财政自1983年就“退居二线”,不再给国有企业增拨流动资金,结果在相当程度上造成国有企业对银行的过度依赖。目前解决企业的过度负债问题也急需财政货币政策的配合,但二者又都没有明显的作为。除此之外,在投资领域和利用外资等其它方面,也都在一定程度上存在着二者配合不当的问题。

总之,财政货币政策在发挥了一些积极作用的同时,由于受国民经济“三难”的困扰和新“三乱”的干扰,各自都力不从心,再加上相互之间又缺乏高水平的配合,使得二者在宏观调控中难有大的作为。正像人们所说的那样,宏观调控在某些方面和一定程度上成了“宏观调空”或者“宏观空调”。如何增强我国财政货币政策对宏观经济的调控作用,如何提高财政货币政策协调配合的水平,使其增加合力,是摆在财政金融部门面前的重要任务。

(作者单位:辽宁省人民政府)