

# 财政赤字的 国际比较

陈逢书 邵培德 崔海燕

纵观国际范围内财政赤字的历史发展,并对此作比较分析,即可发现:

## 一、财政赤字的基本定义存在差异

财政赤字国际比较涉及的首要问题是:何为财政赤字?简单地回答,即是财政的收不抵支的差额。但是,由于各国对财政收支范围的界定不一,对财政赤字基本定义也就不同。归纳起来,大致可分为三类:(1)“赤字的总差额概念”,即财政赤字是财政总支出(含经常性支出和资本性支出)超出财政总收入(含经常性收入和借款收入),采用此种定义的国家以原苏联为代表;(2)“赤字的净值概念”,这是指财政赤字仅是财政经常性支出超出经常性收入,美国是采用这一定义的典型国家;(3)“赤字的公债概念”,此概念将财政赤字定义为,经常性支出超过经常性收入和资本性收入(用于资本投资的那部分借款收入)之和,日本就是采用这一定义的国家,它明确地将借款收入(即公债收入)分为建设公债和赤字公债,并将消除赤字公债作为重建财政的根本目标。

各国对赤字的定义之所以不同,主要原因是国家预算组织形式的差异。原苏联的国家预算囊括了不同性质的财政收支,其财政赤字自然采用总差额概念;美国联邦政府因不正式编制资本预算,故其公布的财政收支状况仅限于经常性收支;日本的政府投资支出反映于有关的特别会计之中,其一般会计预算的平衡状况当然就不涉及资本性支出。

## 二、财政赤字的横向发展为人关注

从事实比较的角度看,财政赤字的实际发展可从纵向和横向两个方面加以考察。从纵向看,持久而又日益膨大的财政赤字主要出现在少数西方发达国家,财政赤字的长期化则是西方财政实践上的一大特征,特别是在

本世纪 30 年代至 70 年代的半个世纪中,财政赤字的纵向发展引人注目。80 年代以来,国际范围内财政赤字的横向发展更为人关注。这种横向发展具体表现在:(1)财政赤字不仅久存于少数发达国家,而且也出现在广大发展中国家。进入 80 年代以来,发展中国家每年的财政赤字已占到国内生产总值的 5% 左右,约为同期财政支出的 1/5。尤其引人注目的是,财政一贯盈余的高收入石油出口国也开始出现财政赤字,沙特阿拉伯、科威特等国自 1983 年起,每年都出现财政赤字,近来受海湾战争及其他影响,赤字的势头有增无减。(2)财政赤字既存在于中央财政,也存在于地方财政。70 年代前后,财政拮据基本仅限于各国中央财政,但此后不少国家的地方财政陆续出现收不抵支现象。从西方发达国家情况看,经常出现赤字已成为地方管理机关预算的典型特征,这在美国表现得最为典型。美国州、地两级财政 80 年代中期一直有结余,但从 1987 年起开始出现赤字,此后日趋严重,1991 年州地两级财政赤字预计额超过 400 亿美元。

## 三、财政赤字缘出多头

财政赤字在纵向表现为持久化,在横向表现为普遍化,其中的原因是复杂的。从理论方面看,30 年代兴起的凯恩斯主义赤字财政理论,为西方各国财政赤字的进一步衍生提供了契机;自第二次世界大战以来,一些发展中国家对赤字财政理论的认识偏差,对其财政赤字的发展起了推波助澜作用。从实践方面看,财政赤字的主要根源则在于,财政支出以超过财政收入的增长速度而增长。导致财政支出超速增长的共同因素主要有:(1)人口因素:在发达国家表现为,老龄化的人口结构致使社会福利支出居高不下;在发展中国家则表现为,人口绝对规模的不断扩张日益增大了财政用于教育、卫生、住房和就业等方面的开支。(2)军事因素:至 80 年代末,全球每年的军费支出约为 10 000 亿美元,其中发展中国家占 18% 左右。(3)债务因素:随着公债的陡增,债务支出占财政支出的比重直线上升,至 80 年代中后期,发达国家的这一比重为 20% 左右,许多发展中国家则超过了 30%。(4)行政因素:近几十年来,政府机构的扩增已成为世界性趋向。(5)经济因素:无论在发达国家,还是在发展中国家,个人不愿或无力投资的项目基本上由政府包揽。(6)物价因素:全球性的通货膨胀使财政支出趋于上升。

## 四、财政赤字的利弊之争初见分晓

自财政赤字出现之日起,其利弊之争就随之而生。

在西方发达国家,先后出现的凯恩斯主义、货币主义和供应学派等学术流派,又使这种纷争波澜迭起。不过时至今日,西方学者大多主张或赞同这样一种观点:财政赤字的效应随着时间和地点的不同而变化,它不仅涉及宏观方面(如经济的增长与稳定),而且亦关及微观方面(如资源配置和收入分配),因此对其进行全面评判是异常复杂的;不过,在优先考虑经济效率的前提下,赤字和公债居高不下,即使是净值概念的财政赤字,亦是弊大于利,它只会进一步增加债务与通货膨胀,这无疑会损害经济的增长与稳定。值得一提的是,西方学者对总差额性的财政赤字更是持普遍的否定态度。事实上,即使是正统的凯恩斯主义者也并未将财政向银行透支作为调节需求的唯一手段,他们同样也将发行公债作为刺激需求的重要途径。

与西方发达国家相比较,广大发展中国家对财政赤字的认识更趋同一。鉴于发展中国家财政赤字的实际后果,发展中国家的学者普遍认为,对于发展中国家赤字财政不可取,它虽为政府提供了额外的资金筹措手段和需求调节手段,但由于社会经济背景的不同,其弊害尤甚。这体现在,一方面总差额性的赤字带来持续的通货膨胀,从而扭曲了市场价格,妨碍了市场体系的发育;抑制了外国资本的流入,刺激了本国资本的外流,恶化国际收支状况;虚增了纳税者收入,纳税者因承担更大的税负而丧失投资与劳动的积极性。另一方面,净值性的赤字导致了公债(特别是外债)的迅速增加。

### 五、财政赤字的弥补方式渐趋同一

尽管各国在理论上倾向于反对财政赤字,但大多数国家均存在着程度不同的财政赤字,因此财政赤字的弥补已成为有关国家不可避免的现实问题。从理论上讲,赤字的弥补存在着三条可供选择的途径,即增加税收、银行透支和发行公债。但是在发达国家,为避免通货膨胀,各国普遍放弃银行透支之举,而税收改革又难以使税收收入在短期内得到迅速增加,在发展中国家,严重的通货膨胀致使政府难以继续向银行透支,而纳税人较低的纳税能力和纳税意识则又制约了税收收入的增长;实际上,大多数国家都倾向于发行公债以弥补财政赤字。

然而,80年代以来,利用公债发行来弥补财政赤字的方法正面临着空前的挑战。这是因为:无论是发达国家,还是发展中国家,原有的公债规模已使公债发行机制日益僵化。其深层的原因则在于,沉重的债务开支本身就是导致财政赤字的重要原因之一。在一些国家,公债发行、债务开支和财政赤字已呈恶性循环之势,在这

种严峻态势下,根本的问题已不再是赤字的弥补,而是赤字的遏制与消除。正因如此,各国大多将消除赤字作为中近期财政奋斗目标。但事与愿违,遏制与消除赤字的努力或是收效不大,或是劳而无功。以头号赤字大国美国为例,虽然1989财政年度的联邦赤字降至1533亿美元,但1990财政年度又升至2204亿美元,1991财政年度则达到创纪录的2687亿美元。

## 财政困难的成因与对策

### 章 形

经济发展与财政困难并存是当前国民经济运行中的一个突出问题。较长时期以来,财政一直处于紧张运行状态。从1979年到1990年的12年间,国家财政有11年收不抵支,累计硬赤字约900亿元,如加上内外债的软赤字则高达2600多亿元,软赤字占同期国民生产总值(以下简称GNP)的比重已突破2%的国际公认的警戒线。连年财政赤字,财政的回旋余地甚小,不但其正常的职能得不到发挥,而且正在逐步被挤出生产领域,使国家财政陷入相当困难的境地。

造成财政困难的原因是多方面的,我认为主要有以下几个方面:

——国民收入分配结构失衡,国家财政收入占国民收入的比重呈下降趋势。国民收入分配结构失衡的主要表现是国民收入分配过份向企业和个人倾斜,财政收入占国民收入的比重过低。1990年国内财政收入占国民收入的比重为21.7%(按老口径计算为19.7%),比1979年的31.9%和1985年的26.2%都下降很多。而个人收入占国民生产总值的比重却不断上升,1979年为52.3%,1990年上升到62%,比1979年上升了近10个百分点。国家财政所得份额过少,资金分散,对克服财政困难,增强大中型企业活力和政府职能的发挥都产生了严重的影响。

——企业经济效益差,亏损增加。有关资料表明,1979年企业资金利税率为50元,1981年最高时为57