

化对财政、税收、财务活动的硬约束。进一步改进财政监督工作,结合财税、物价大检查等专项活动,尽快把突击性集中检查转变到日常性监督上来,变秋后算帐、被动“查堵”为全面监督、主动“治漏”,增强财政管理和监督的严肃性。另外,要大力发展社会中介机构,发挥注册会计师和审计师的监督职能,着重提高执业质量,使其真正担当起“经济警察”的作用。尽快建立起比较完善、严密、有力的财政监管体系,扭转财政管理和监督软弱的状况,推动财政振兴的进程。

## 六、振兴财政必须实行综合治理

振兴财政提了许多年,但效果并不十分明显,当时设想达到的目标,许多并没能得到实现。究其原因,一方面制订的目标不切合实际,存在急于求成的倾向;另一方面在行动上也缺乏切实有效的措施。因此,要振兴财政,必须一手抓目标规划的制订,一手抓措施的落实,实行综合治理,把振兴财政作为财政工作的头等大事,抓紧抓好。

首先,要把财政放在整个国民经济发展中去研究,制订财政发展战略。经济和财政是一种辩证的双向关系。研究财政问题必须研究经济问题,决不能“头痛医头,脚痛医脚”,那种离开财政讲经济,离开经济讲财政,把财政与经济分割开来,甚至对立起来的认识及做法是完全错误的。研究财政的发展战略及规划,必须同经济发展相协调,要根据国民经济发展目标、速度、规模、步骤制定相应的财政发展目标和措施,要从战略的高度和国民经济全局着眼,把政治经济中现存的问题和将来可能出现的矛盾及可选择的模式结合起来,研究发展经济、振兴财政的大思路和

根本性措施。

其次,振兴财政要进一步端正财政经济工作的指导思想。正确的指导思想,是我们的事业不断从胜利走向胜利的关键。如果指导思想不正确、不符合实际,将会对经济发展造成严重损失;在这方面我们是有过沉痛教训的。经济工作如此,财政工作也是这样。十四届五中全会以后,各地纷纷草拟了自己的“九五”发展规划,表现出极大的发展热情,但是个别地方的规划也透出了大干快上的冲动,出现了一些应当注意的苗头。比如,编制的计划,还是一堆项目表,以高投入、扩张规模求发展,指导思想并没有真正转变过来。多年的经验证明,经济发展的每次大起大落,其根源都是指导思想上的失误和某些人的头脑“发热”。财政工作尤其不能“发热”,财政无论什么时候都要坚持量力而行,把量入为出和量出为人有机地结合起来,既要制订出发展目标,又要有脚踏实地的实干精神,把发展经济、深化改革、调整结构、加强管理、提高效益作为振兴财政的基本方针,并加以贯彻落实。

第三,振兴财政要依靠社会各界的大力支持。财政困难是多年积累下来的,是经济生活中一些深层次矛盾的集中反映,牵涉到各方面的利益,仅靠财政部门的单枪匹马,是难以振兴的。要站在全局的高度,而不是站在本位、局部的立场上研究财政问题。同时,振兴财政也不只是财政部门的事,而是全党全国的大事,要充分依靠各部门、各方面的力量。社会各界要理解、关心和支持财政工作,为财政的改革与发展,献计献策,多一些建议和措施。

(《财政研究》1996年第4期)

# 我国财政政策与金融政策配合运作的实证分析

郭代模 杨远根

## 一、改革开放以来我国财政政策与金融政策运作轨迹

改革开放以来,适应经济形势发展的需要,财政政策与金融政策采取了不同的配合模式,经历了多次模式转换。其轨迹大致可分为如下几个发展阶段:

第一阶段:1979~1980年财政政策与金融的双松配合阶段。在这一阶段上,针对文化大革命10年动乱和粉碎“四人帮”后两年徘徊造成的国民经济比例关系严重失调的状况,中央提出了“调整、改革、整顿、提高”的八字方针,要求用三年时间对国民经济进行调整。为此财政政策与金融政策实行了双松配合,用于支持经济发展,改善人民生活,提高农副产

品价格,扩大职工就业等,导致1979年、1980年连续两年财政出现高额赤字,两年之和共达300亿元,赤字占GNP的比重是建国以来最大的;银行增发票子135亿元,增加贷款565亿元,造成1980年全国零售物价总指数在以前长期保持在2%以下的情下突然上升到6%。

第二阶段:1981年紧财政松金融的配合阶段。一方面是财政上压缩基本建设规模,基本建设投资由上年的558亿元缩减到422亿元,下降20.8%,其中国家直接安排的投资由349亿元缩减到251亿元,下降28%,财政总支出下降8.1%,财政赤字由上年的127.5亿元减少到25.51亿元,比上年减少了102亿元。这实际上相当于从流通中减少了102亿元

的货币。另一方面,货币政策则适当松动,没有“一刀切”地对企业大量压缩贷款规模,而是通过适量的货币投放支持农副产品收购和轻纺工业的发展,1981年工业贷款增加了79.8亿元,比上一年增长10.8%,商业贷款增加223亿元,比上一年增长15.5%。这种紧财政松金融的搭配方式带来了1982年工农业生产的全面增长,国民收入比上年增长8.3%,工农业总产值比上年增长8.8%,成为改革开放之后第一次成功运用财政政策与金融政策配合调控宏观经济运行的范例。

第三阶段:1982~1984年财政政策与金融政策的双松配合。在这一阶段,财政经济工作中存在着急于求成的思想,财政“分灶吃饭”体制以及两步利改税的实施,使财政减税让利过多,财政收入增长大大低于国民经济增长,财政占国民收入的比重不断下降,由1980年的29.4%下降到1984年的26.6%。与此同时,在打破财政统收局面的情况下,财政统支的局面并未改变,财政补贴不断增加,财政负担日益加重,财政赤字逐年扩大。国民收入分配格局的变化,资金不断分散,导致重点建设资金得不到保障,而全社会固定资产投资规模却不断膨胀,货币发行过多,信贷规模日益膨胀(银行信贷突破了只贷流动资金的界限,搞起固定资产投资,成为后来经济过热的主要原因之一),总供给与总需求失衡的矛盾日益突出,到1984年第四季度出现了投资、消费、信贷和进口严重“失控”现象,并影响到1985年的全国零售物价总水平比上一年上涨了8.8%,社会出现了难以承受的迹象。

第四阶段:1985年财政政策与金融政策的双紧配合。针对1983年以来出现的投资、消费、信贷膨胀问题,中央曾多次采取“软着陆”的微调措施,但因调控力度不够、措施不到位,使得1984年第四季度出现投资、消费、信贷和进口严重“失控”现象。对此,1985年国务院先后四次召开省长会议,采取一系列措施解决投资规模过大,消费增长过快,外汇库存下降过多和信贷失控等问题。随着宏观调控措施的逐步落实,经济过热现象得到冷却,过快的增长速度得到抑制,工业增长速度由上半年的23.1%下降到第四季度的10.2%,基本建设投资增长速度由上半年的43.5%下降到第四季度的30.8%。消费基金增长过快势头也基本上得到控制,当年贷款规模控制在国家计划之内,货币投放比上年减少366亿元,财政出现改革以来的第一个盈余年。

第五阶段:1986~1988年财政政策与金融政策的双松配合。1985年财政政策与金融政策实行双紧配合虽然使投资、消费、信贷膨胀的势头得到初步遏制,但由于当时财政经济工作中仍然没有摆脱急于求成思想的干扰,一些人认为,1985年的双紧政策力度太大,并提出了国际经济大循环的政策主张,从而

又刺激了各地的投资需求。因此,尽管中央在1986年后曾又多次采取财政金融松紧搭配的并注意调控力度的宏观调控“软着陆”措施,但在各地加速经济增长和扩张投资需求的压力下,这些宏观调控措施难以落到实处,未能在实践中执行下去。财政占国民收入的比重继续下降,财政赤字继续扩大,银行信贷和货币投放严重失控,出现投资、消费双膨胀。到1988年全年商品零售物价总指数上涨达到18.5%,导致居民大量挤兑银行存款、抢购商品风潮的发生,“软着陆”的宏观调控措施前功尽弃。

第六阶段:1989~1991年财政政策与金融政策的双紧配合阶段。从1989年到1991年,是三年治理整顿时期。面对1988年第四季度出现的经济过热和明显的通货膨胀现象,中央提出了“治理经济环境、整顿经济秩序”的方针,相继出台了严格贷款发放、实行储蓄保值贴补、提高存贷款利率等一系列紧缩措施。1989年11月,中央又作出了关于进一步治理整顿和深化改革的39条决定。主要的调控措施是:清理固定资产投资项目,压缩社会集团购买力,实行从紧财政信贷政策,清理整顿流通领域里的公司,加强市场和物价管理等。这些措施的集中出台,较快地遏制住了通货膨胀的势头,扭转了货币超经济发行的状况。1990年零售物价指数上涨率由1988年的18.5%猛跌到2.1%,1989年、1990年货币发行量分别只有210亿元、300.4亿元,比1988年的679.5亿元明显下降。固定资产投资分别比上一年下降11%。这次的治理整顿措施具有明显的“急刹车”特点,使得经济增长速度在短期内下降过多,企业生产经营困难,市场销售疲软,财政困难日益加剧。1988年GNP为13853亿元,国民收入为11533亿元,按可比价格计算分别比上年增长11.2%和11.4%;1989年GNP为15907亿元,国民收入为13176亿元,按可比价格计算,分别比上年增长约4%和3.5%;1990年GNP为17695.3亿元,国民收入为14384亿元,分别比上年增长4.4%和5.1%,成为改革开放以来的最低水平。1989年第四季度到1990年第一季度,工业生产连续6个月出现负增,财政赤字不仅没有逐步缩小,反而逐年扩大,到1990年财政赤字已达140.6亿元。致使国家不得不在1990年后半年再度注入100多亿元的资金清理“三角债”,启动市场,接着又在1991年后逐步放松了对固定资产投资贷款的控制,调减了紧缩力度。

第七阶段:从1992年到1993年上半年。这一阶段财政政策与金融政策实行双松配合。1992年货币投放1158亿元,比上年增长36.4%,成为继1988年之后的又一个高速增长的年份。1993年上半年,货币投放超常增长,第一季度比上年同期多投放282亿元,1~5月份货币投放共达500亿元;银行存款急剧下降,3月底城乡居民储蓄存款余额比2月

底净减少 44.9 亿元, 4 月份又只增加 9.8 亿元; 财政收入增长缓慢, 1~4 月份财政预算收入比上年同期仅增长 1.7%; 固定资产投资规模失控, 第一季度国有单位固定资产投资额增长 70.7%, 开发区遍地开花, 资金供应异常紧张, 乱集资、乱拆借、乱提利率现象相当严重, 金融秩序混乱, 财政信用关系不顺, 国债销售出现“低迷”现象。

第八阶段: 1993 年下半年至今。在这一阶段, 财政政策与金融政策都实行了适度从紧的配合。针对前一时金融秩序混乱, 财政信用关系不顺, 财政收入增长不适应国民经济发展的需要, 中央抓住有利时机, 于 6 月下旬适时出台了一系列加强和改善宏观调控的措施, 主要是: 严格控制货币信贷总量, 强化固定资产贷款管理, 规范信贷资金拆借行为, 严格控制财政支出, 压缩社会集团购买力, 严格控制税收减免, 加强税收征管, 坚决制止乱收费行为。强调这次宏观调控不是全面紧缩, 而是结构调整。一方面, 对违章拆借、乱收费、乱集资用于开发区、房地产等方面的资金, 要坚决清理收回; 对越权减免税收的, 要认真清理。另一方面, 对国民经济发展重点方面的资金需求要及时予以保证, 把宏观调控的重点放在对经济结构的调整上, 实行宏观调控的“软着陆”。随着宏观调控措施的逐步到位, 金融秩序明显好转, 重点建设资金得到保障, 缓解了国债“低迷”现象, 使 1994 年经济发展基本走上了正轨, 国内生产总值比上年增长 11.8%, 财政收入比上年增长 19.2%, 贷款控制在计划之内, 银行存款大幅度增长, 外汇储备大幅度增长。这次宏观调控的最大成就就是保证了 1994 年宏观经济改革的顺利实施和平稳过渡, 保证了整个国民经济的健康运行。

## 二、改革开放以来财政政策与金融政策配合运作的简要分析

纵观改革开放以来的经济发展, 财政政策与金融政策的配合运作采取了多种配合模式, 经过了多次模式转换, 既有双紧、双松配合, 也有松紧搭配方式。在配合过程中, 既取得了一些成功经验, 也存在一些需要进一步解决的问题。概括起来, 我们可以得到如下几点基本认识:

1. 财政政策与金融政策实行松紧搭配比双紧或双松配合要好。从 15 年来的实践来看, 财政金融双紧或双松配合比松紧搭配调控来得要快, 但付出的代价相对较大, 而松紧配合调控往往给后续年份的经济发展创造了良好环境。如 80 年代末的治理整顿措施具有明显的“急刹车”性质, 其主要特点是“一刀切”地停建缓建一批投资项目, 在一段时间里大规模地压缩贷款增量, 以行政渠道和行政手段为主控制投资、贷款和支出总量, 结果是经济增长速度急剧下滑, 企业经营和财政运行困难加剧, 宏观调控付出的代价相

较大。改革开放以来财政政策与金融政策双松配合的主要特点是财政减税让利过多, 财政支出增长过快, 银行信贷控制不严, 投资、消费膨胀过速。结果是带来相当严重的通货膨胀, 给社会带来不安定因素, 如 1980 年、1985 年、1988 年、1994 年的通货膨胀都是因为相应前一时期执行财政金融双松政策的结果。财政金融双松政策付出的代价同样是相当大的。而财政金融实行松紧配合的结果往往是给后续年份奠定稳步发展的基础, 如 1981 年实行的紧财政松金融的政策配合带来了 1982 年经济的全面增长, 1986~1988 年曾多次实行的以财政金融松紧配合为主要手段并注意掌握调控力度的宏观调控“软着陆”措施, 虽然最终未能在实践中坚持下去, 但毕竟维持了几年的较高速度的经济增长。1993 年出台的财政金融宏观调控措施, 也具有明显的松紧配合的“软着陆”性质, 把握了时机, 掌握了力度, 取得了显著成效, 为 1994 年宏观经济改革措施的顺利出台和平稳过渡奠定了良好基础。

2. 改革开放以来财政政策与金融政策的配合总的说来是比较协调的, 但还存在着不自觉配合的问题。即财政政策与金融政策的制定基本上都是由各部门分别根据自己对当前经济运行情况的认识程度, 从本部门的利益出发, 依据自己的调控机制制定出来的, 而很少考虑政策之间的相互影响, 政策制定之前不同部门很少坐到一起协商研究, 相互交流。这种不自觉配合方式很难把握政策的松紧程度和调控力度, 有时过大, 甚至相反, 达不到预期效果。为了保证经济的平稳运行, 发挥调控的合力作用, 应该实现财政政策与金融政策由不自觉配合到自觉配合的转变。

3. 财政政策与金融政策在执行宏观调控过程中缺少大致明确的分工, 宏观调控手段主要以行政手段为主。在计划经济体制下宏观调控无论是财政政策还是金融政策都主要是调控经济总量, 而很少考虑优化经济结构问题。对经济总量的调控主要依靠的也只是“两把刀”的行政力量, 一把刀砍财政支出规模, 压缩基本建设投资, 停建缓建一批建设项目。一把刀砍银行信用规模, 压缩贷款投资规模, 冻结单位银行存款。在当时的情况下, 这“两把刀”砍下去还是非常有效的。因为国民收入大部分是由国家财政集中掌握的, 企业资金也全部是由国家供应的。因此国家完全有能力实现经济总量的平衡。随着市场经济的发展, 国民收入分配格局发生变化, 国家支配的部分相对缩小, 国家、集体、个人在 GNP 中所占的份额由 1978 年的 31.6:17.9:50.5 变为 1992 年的 14.0:20.6:65.4。投资主体出现多元化趋势, 有国家财政投资、银行贷款投资、单位自筹投资、外商投资和个人投资等, 而且自筹投资的比重在逐年上升, 目前已上升到 60% 以上。在市场经济条件下仍然仅依靠这“两把刀”的行政力量已不是那么灵了, 依靠行政力

量所砍掉的最多只能有40%，而将这40%完全砍掉实际上也是不可能的。近年来的实践也逐步证明了这一点。财政透支借款堵住了，货币发行仍然过多；固定资产投资贷款控制住了，投资规模依然膨胀过速。经济总量不仅依然控制不住，而且结构矛盾还日益突出。国民经济“轻型化”、经济结构雷同化趋势日益严重。据推算，北京地区产业结构相似系数为0.9，山东为0.82，湖北为0.97，青海为0.96，广西为0.92。产业结构雷同化会造成资源的严重浪费，但传统的宏观调控方式却调而无力。现实要求，财政政策与金融政策在宏观调控中必须要有大致明确的分工，既要有对经济总量的调控，又要有对经济结构的调控，调控方式必须从以行政调控方式为主转变为以间接的经济调控手段为主。

4. 宏观调控具有明显的越来越依赖金融调控而忽视财政调控的特点与趋势。改革开放以来，国民收入分配格局的变化带来了财政银行关系的变化。这种变化主要表现在财政银行对社会财力的支配上。目前，每年银行新增贷款额不仅大大高于财政收入增加额，而且还超过了当年财政收入总规模。1992年，国家银行新增贷款额为3572亿元，不含债务的财政收入为3483亿元。相应的数字，1993年的实际为4846亿元对4349亿元，1994年为5200亿元对5182亿元，前者均大于后者。这种格局在世界上是绝无仅有的。如80年代，国内信用占财政收入的比重，美国为15.8%，法国为20.0%，英国为55.7%，日本为81.4%，德国为11.2%，印度为35.4%。从近年来的实践看，我国宏观调控具有明显的越来越依赖于金融宏观调控而忽视财政宏观调控的特点。在高度集中的计划经济体制向市场经济体制转变时期，金融在宏观调控中的地位相对提高，这是必然的，也是可行的，但不能走过了头。目前我国财政资金与信用资金的这种对比关系，给经济发展和经济改革已带来了不可忽视的影响。事实上，产业结构调整迟缓、金融改革的滞后与这种格局无疑是相关的。实践要求我们必须正确认识财政政策与金融政策在宏观调控中的地位与作用，过分依赖财政而忽视金融或过分依赖金融而忽视财政都是不对的。

5. 忽视国债和公开市场业务的宏观调控功能，不利于增强财政政策与金融政策的协调配合能力。国债不仅具有融资功能，而且还具有经济调节功能，在市场经济条件下，更重要的是国债的调节功能。国债还是协调财政政策与金融政策的重要关节点。一方面，有利于财政政策的运作，有利于财政集中资金，调整产业结构。另一方面，也有利于金融政策的运作，为货币政策操作提供操作工具，为货币供应总量的控制创造了良好的经济手段。根据发达市场经济国家的经验，中央银行在公开市场上买卖政府债券，即开展公开市场业务，是货币政策操作的主要手段。运用国债

进行的公开市场货币操作具有许多长处。国债可以随时在公开市场上变现，流动性强，有利于商业银行进行商业性金融业务的经营；运作国债风险小，也可获取利润，分解商业银行的信用扩张能力；中央银行可随时在公开市场上吞吐国债调节货币的供需，实现经常性的小步微调，以减少经济震荡，避免中央银行运用贷款集中调控，产生经济的大起大落。因此，公开市场业务的货币政策操作多数国家广为采用。1993年末，美国联邦储备银行持有的国债占其资产总额的64%，对金融机构贷款几乎为零。同期，日本的中央银行（日本银行）则持国债占其资产总额的62%，对金融机构贷款为12%。我国国债发行量小，商业银行等金融机构持有的国债量更小，到1993年底，国债占其资产总额不足2%。中央银行从商业银行买不到国债，也卖不出国债，公开市场业务无法开展。所以目前我国的中央银行货币操作除了管理贷款规模外，主要是调整对金融机构的再贷款。1993年末，人民银行对金融机构贷款占其资产总量的74%，而专业银行资产总量的28%依靠人民银行的再贷款支持，而且中央银行对再贷款的调节也不灵活，程序复杂，费时较长，从申请到得到贷款所需时间很长，再贷款的发放与回收也不容易，很难适应迅速变化的经济形势。商业银行为了实现业务扩张，往往要保留较多的准备金，不愿意归还中央银行贷款。因此，保持适度的国债发行规模，开辟公开市场业务，有利于增强财政政策与金融的协调运作能力。

6. 财政政策与金融政策共同调控的微观基础——企业运行机制还不完善，对政策调控反应迟钝，影响调控效果。微观经济主体是宏观经济政策调控的对象。如果微观经济主体对宏观经济政策的实施不发生反应或反应迟钝，再好的经济政策对经济运行也无能为力，也就没有存在的必要。目前，我国微观经济主体尤其是国有大中型企业对宏观经济政策的反应还是迟钝，任凭你提高税率、提高贷款利率，它依然我行我素，拖欠税款不交，拖欠贷款不还，而且还存在着日益严重的趋势。长期失衡的产业结构迟迟得不到调整和优化，就是企业对宏观经济政策反应迟钝的结果。其原因固然很多，但关键的还是企业制度原因，宏观调控的微观基础——企业运行机制还不完善，并未真正转移到适应市场经济要求的轨道上来。

### 三、目前加强财政政策与金融政策协调应重在协调机制的建立与完善

1. 建立一个强有力的财政政策与货币政策的配合协调机构，实现由不自觉配合到自觉配合的转变。必须建立一个能够超脱财政和银行部门利益局限的、并能从国民经济全局出发来制定政策的机构。这个机构的基本任务是：（1）定期或不定期地召开由财政部门和金融部门参加的宏观经济形势研讨会，研究预测

判定宏观经济运行态势。在调查取证的基础上,要重点分析宏观经济总量和结构。在社会总供求失衡的情况下,要明确是总量失衡还是结构失衡;在总量失衡的情况下,要明确是总需求不足,还是总需求膨胀;在总需求膨胀的情况下,要判明是投资膨胀、消费膨胀还是投资、消费双膨胀;在判定是供求结构失衡的情况下,要明确是农业落后,能源、交通、原材料等基础产业薄弱,加工工业过旺,还是重工业过重、轻工业过轻,等。能否透彻地了解和分析宏观经济的运行状况,是能否正确选择配合模式的关键。因此,这个机构的成员必须是精明强干,学识渊博,对国民经济运行态势具有较强的洞察力。(2)根据宏观经济运行态势和财政政策与货币政策各自特点及配合效应,选择具体的配合模式:是双松配合、双紧配合,还是松紧搭配。根据过去的实践,松紧搭配比双紧、双松配合要好,鉴于我国投资消费双膨胀且屡屡超过国力可能的客观事实,经济总量的适度控制要加强,所以双松配合模式要慎用或少用。又因我国经济结构特别是产业结构、产品结构、区域经济结构存在着明显的不合理。因此,一般应实行松紧搭配的调控模式,并有必要强化财政政策的调控。但并不排除双松或双紧模式的采用,尤其是双紧“急刹车”措施比松紧配合调控来得快,因此,在体制转轨时期,在市场机制尚不完善的条件下,有时还有必要踩一下“急刹车”。财政政策与金融政策的不同组合模式会产生不同的政策效应;在经济发展的不同阶段究竟采取何种配合模式,取决于当时的经济环境。这里的关键问题是要准确地把握政策的松紧程度。过松或过紧的政策都不能很好地实现宏观经济的运行目标。(3)对政策运行要进行跟踪监测调查,以及时调整政策偏差,保证预期调控目标的实现。

2. 财政政策与金融政策必须要有大致明确的分工,合理调整财政政策与金融政策在宏观调控中的配合关系。经济总量和经济结构是宏观经济运行中不可忽视的两个重要方面。对经济总量的调控主要是处理货币供给与货币需求的关系,主要属于货币政策的调控范围。而对经济结构的调控主要是调整存量和增量,存量重组,抽多补少;调整增量主要是调整投资结构。因为投资结构决定了未来的生产结构。而无论是存量重组还是增量调整,基本都属于财政政策调整的范围。因此,要正确认识财政政策与金融政策在宏观调控中的地位,扭转过分依赖金融调控而忽视财政调控的趋势。要在合理分工的基础上实现财政政策与金融政策的协调运作。中央银行以稳定币值为首要目标,调节货币供应总量,并促进国际收支平衡;财政运用预算税收等手段,着重调节经济结构和社会分配。运用货币政策与财政政策,调节社会总需求与总供给的基本平衡,并与产业政策相配合,促进国民经济和社会的协调发展。

3. 实现调控方式的转变,即由直接的行政调控为主转变为间接的经济调控为主。在市场经济条件下,企业是独立的市场经济主体。要改变企业行为,只要利用松紧适度的财政政策与金融政策改变市场信号,而并不需要采取直接的行政手段,相反,过多的行政手段会影响企业的生产积极性,有时并不能达到预期目的。因此,必须实现调控方式的转变。从财政方面讲要进一步完善税收体系,合理规范国家与企业的关系,健全地方税收体系,正确处理中央与地方的关系,适当提高财政“两个比重”(财政收入占GDP的比重、中央财政收入占整个财政收入的比重),保持适度的债务规模和合理的债务结构(品种结构、期限结构等),为中央银行开展公开市场业务创造条件。要进一步明确政策性银行的职能,完善政策性银行的运行机制,防止政策性金融商业化。国家开发银行的职能是财政职能的重要组成部分,是代财政筹集和运作国家重点建设投资资金,承担着产业结构调整和优化的任务。政策性银行应当是财政投融资的主体部分,其资金来源主要是财政预算内拨款、由财政担保发行的重点建设债券、由财政贴息发行的金融债券、期限较长和利率较低的国外借款、邮政储蓄以及社会保险基金中的稳定的积累额。从金融方面讲主要是进一步完善中国人民银行作为中央银行的职能,建立在国务院领导下独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系,从主要依靠贷款规模管理,转变为运用存款准备金率、中央银行再贷款利率和公开市场业务等手段,调控货币供应量,保持币值稳定;监管各类金融机构,维护金融秩序;实行银行业与证券业分业监管;规范与发展非银行金融机构;建立和完善以市场为基础的有管理的浮动汇率制度和统一规范的外汇市场,逐步使人民币成为可兑换的货币。尽快实现专业银行向商业银行的转变。

4. 适当扩大国债发行规模,开展公开市场业务,规范投融资渠道,增强财政政策与金融政策的协调配合能力。针对目前公开市场业务滞后,投融资秩序比较混乱的状况,应适当扩大国债的规模,充分利用国债的融资和调节功能。适当扩大国债规模,提高财政投资比重,防止信贷资金财政化。信贷资金的稳定余额可以用来搞期限较长的固定资产投资,大量的则主要是用来搞流动资金贷款;期限较长的风险较大的固定资产投资则主要由财政、政策性银行承担。应积极创造条件,使商业银行等金融机构成为国债的主要认购者和持有者,提高国债在其资产中的比重,为开展公开市场业务,提供操作对象。

5. 继续完善宏观调控的微观基础,建立微观经济主体对宏观经济政策的灵敏反应机制。重点是改革现行企业制度,进行企业制度创新,建立现代企业制度。建立现代企业制度,就是要把约束和激励机制引入国家与企业之间、引入企业内部所有者、经营者和

职工之间。以产权清晰、责权明确、政企分开、管理科学为基本特征的现代企业制度，就是要使企业成为可以自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展、能按照市场需要组织与经营的法人实体，就是要使企业的领导和职工都能从切身利益上关心企业的经营成果，能对宏观经济政策产生敏锐的反应，能自觉按照

国家经济政策的要求组织和调整自己的生产和经营，使企业、职工的利益能与国家的利益一致起来，实现宏观经济的协调运行。

(《管理世界》1996年第2期，选登时  
作者对个别文字作了修改)

## 通货膨胀与财政收入的几个问题

周富祥

通货膨胀与财政收入的关系是个值得研究的问题，不仅有现实意义，也有理论意义。西方经济学的理论与我国传统的观点，解释不清我国的现实状况。这需要从我国实际出发，实事求是地进行分析。通货膨胀对各个阶层的收入与财富分配发生影响，一部分阶层得益，一部分阶层受损。本文仅从货币发行角度探索通货膨胀与财政收入的几个问题。

### 一、通货膨胀加剧财政收入比重的下降

通货膨胀与财政收入比重下降之间是什么关系？无论是西方经济学理论或是我国传统的观点都认为，通货膨胀可使财政分配在价值量上增加，财政会变得宽裕，可是我国现实并不是这样。近几年，我国通货膨胀加剧，财政收入并没有变得很宽裕。虽然名义财政收入有较大增长，但扣除物价上涨因素，实际财政收入增长并不快，有些年份甚至是下降的。财政收入与经济发展并不同步增长，财政收入占国内生产总值的比重逐年下降，由1985年的19.8%下降至1994年的11.6%（不包括债务收入），9年间年均下降近1个百分点。美国俄亥俄大学经济学教授德温·沙雷1994年发表过一篇题为《当代中国的通货膨胀：影响及控制》的论文，文中在论述通货膨胀与财政收入关系时，根据中国1961~1992年的统计资料，“回归分析结果表明，政府收入占国民收入的比重与通货膨胀率显著负相关，t值为-2.9”，然后得出结论：“通货膨胀加剧了中国政府收入占国民收入比重的下降。”他的分析是，西方发达国家主要通过征收累进税增加政府实际收入，同时减轻政府债务的实际负担，从而可能鼓励政府活动的相对扩大。“而在中国情况则恰恰相反。之所以如此，在某种程度上可以归因于中国政府的收入大部分来源于非累进税收入，在很大程度上，来源于政府控制下的城乡企业的产销差价……就通货膨胀在债权和债务人之间转移财富而言，在中国并不象在其他国家那样给政府带来好处。”沙雷教授的这三点分析是有一定道理的。

根据改革开放以来近15年的统计资料，我国国内生产总值（GDP）的平减指数（即全面反映通货

膨胀率的指数）与财政收入比重下降，虽然不一定成正比例缩减，但趋势是一致的（详见表1）。1984年以前，主要是改革统收统支的财税管理体制，实行利改税，扩大了企业的财政自主权，增加企业留利，国家财政收入所占比重下降。1985年以后，GDP平减指数与财政收入比重下降的变动关系甚为明显。1985~1989年，GDP平减指数年均均为8.1%，财政收入比重由19.8%降为16.7%，年均变动率0.6个百分点，1990~1994年GDP平减指数上升为10%，财政收入比重由15.9%降为11.6%，年均变动率上升为0.7个百分点。统计数据表明，通货膨胀是加剧财政收入比重下降的因素之一。我国财政收入来源主要是税收。近10年来，税收体系的累退性十分明显，大多数年份税收增长低于名义GDP增长，税收占国内生产总值比重骤然下降，由1985年的22.8%降至1993年的12.3%。1994年实行分税制后，虽然增值税与营业税等主要税种将随经济的增长而同步增长，但由于多种原因，包括其他税种的影响，税收占国内生产总值比重继续下降至14.4%。尤其是税收收入常常低于通货膨胀率，扣除物价上涨因素，一些年份的税收收入实际上是负增长。为了稳定物价，政府对某些关系经济发展和国计民生的基础原材料价格及公共设施服务收费实行控制，使一些企业利润率下降，甚至出现全行业亏损，不仅所得税骤然下降，财政亏损补贴负担也加重。这是为抑制通货膨胀而使财政收入不能与经济同步增长的一个重要原因。此外，对外贸易的扩大，促进了国内经济的发展，但由于税收政策和征管中的多种原因，外贸进出口的增长，并没有带来相应的税收增长，全部进出口环节税收收入占国内生产总值比重由1985年的3.26%下降到1994年的1.36%。许多资料说明，外贸顺差和国外资本项目增长导致外汇储备激增，是近两年我国货币过多发行的重要因素之一。而外贸扩大并没有促进收入的相应增长，反而使其财政贡献率下降，这也是通货膨胀加剧财政收入比重下降不可忽视的因素。从税制改革的方向看，要逐步实现由目前的“生产型增值税”向“收入型增值税”转变，才能比较好地克服税收体系的