

体制性约束、双重失衡与政策权衡

——全球金融危机挑战与中国的财政政策选择*

吕 炜 曾 芸

内容提要:在中国经济发展总量得到实质性提高的今天,重新实施积极财政政策,其着眼点不仅在于应对这次全球金融危机对中国带来的冲击,更重要的是利用这次契机化解中国经济发展长期存在的体制性约束,转变中国经济增长方式,实现经济的稳定和可持续增长。财政政策也因此面临着如何权衡缓解经济危机冲击和实现经济长期稳定发展的问题。从中国财政政策实践来看,单纯的反周期调节可以拉动经济走出低迷,却无力恢复经济的自主增长动力,应对当前中国经济出现的长期内部失衡更需要财政政策着眼于整个改革过程和整个经济结构。本文基于金融危机背景下中国面临双重失衡的判断,提出了中国经济发展内外失衡的概念,并探讨了两种失衡条件下财政政策的运行原理,同时以转轨背景下中国所面临的体制性约束为限制条件,考察了财政政策困境的现实根源,并给出了财政政策的政策涵义。

关键词:财政政策 体制性约束 外部失衡 内部失衡 政策权衡

作者简介:吕 炜,东北财经大学副校长、教授、博士生导师,116023;

曾 芸,东北财经大学博士研究生,116025。

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2009)03-0045-010

一、引 言

2008年11月,为了更好地应对新一轮的金融危机,中国政府出台了刺激内需的十大措施,决定对财政政策做出重大调整,再度实行积极的财政政策。2008年12月10日闭幕的中央经济工作会也明确指出,要着力在保增长上下功夫,把扩大内需作为保增长的根本途径,把加快发展方式转变和结构调整作为保增长的主攻方向,把深化重点领域和关键环节改革、提高对外开放水平作为保增长的强大动力,把改善民生作为保增长的出发点和落脚点。从中国已公布的刺激经济措施看,本轮积极财政政策更加注重为经济发展增添后劲,也体现了相机抉择的宏观调控原则。笔者认为,在中国经济发展总量得到实质性提高的今天,重新实施积极的财政政策,其着眼点不仅在于应对这次金融危机对中国带来的冲击,更重要的是利用这次契机化解中国经济发展长期存在的体制性约束,转变中国经济增长方式,实现经济的稳定和可持续增长。

事实上,转轨以来影响中国经济发展的矛盾既有市场经济的一般矛盾,也有转轨过程中的特殊矛盾。在中国经济转轨的时代背景下,中国的财政政策有着双重使命:一是作为推动经济转轨、调控经济运行的重要手段,需要不断根据体制演进和经济运行的变化进行创新;二是本身作为经济转轨的一个重要组成部分,需要适时进行改革,保持与整个体制的同步性和一定的运转效率。

2008年以来,受金融危机影响,中国经济发展的外部环境发生了深刻变化,由次债危机引发的

* 本项研究得到国家自然科学基金项目“我国基本公共服务均等化问题研究”(编号:70873017)、教育部人文社会科学项目“体制完善阶段的和谐社会构建与公共财政安排”(编号:07JA790012)资助。王伟同博士参加了本文的讨论和修改,在此表示感谢。

外部失衡与中国业已存在的长期内部非均衡矛盾叠加,加剧了中国宏观调控的难度。在此背景下,当前中国财政政策面临双重目标,即对市场化条件下的短期外部非均衡状态的调整和对体制性约束下长期内部非均衡状态的修正。化解由于金融危机造成的外部非均衡的同时促进中国经济发展结构的转变,在权衡缓解外部危机对中国经济造成的短期冲击与经济增长、经济结构调整长期目标之中寻求财政政策活动空间,是此轮积极财政政策的内在逻辑。在体制性约束下,单纯的反周期调节可以拉动经济走出低迷,却无力恢复经济的自主增长动力。因此,财政政策必然面临着短期稳定与长期发展的权衡问题,即从应对经济周期性变动的财政政策取向来看,当前中国经济出现的短期外部失衡需要财政政策着眼于维护当前经济运行的平稳,通过财政强有力的干预来保持中国经济的稳定增长;从中国经济转轨进程中的财政政策取向来看,应对当前中国经济出现的长期内部失衡则需要财政政策着眼于整个中国的改革过程和整个经济结构,通过财政自身的不断完善,对经济发展进行引导,通过发展方式转变和结构调整来促进中国经济的长远和可持续发展。

二、内外经济失衡条件下的财政政策运行原理

经济失衡是与经济均衡相对应的概念。所谓经济均衡,是指经济体系倾向趋近的一种和谐的稳定状态。因此,作为经济均衡的对立面,我们可以将经济失衡理解为经济体系出现的一种非和谐状态。以加入 WTO 为标志,中国经济加速融入世界经济体系,对外贸易成为支撑中国经济增长重要力量,中国对外贸易的依存度也不断提高。与此同时,转轨以来,中国经济内部的主要矛盾由短缺经济向结构性失调转变,表现为初步建立市场经济体制基本框架后市场机制的运行不畅,体制性制约使现有的消费倾向、消费水平不能适应市场机制框架的要求。从中国经济运行多年的实践来看,在金融危机之前,中国经济外部失衡主要表现为过剩的生产能力需要在国际市场上找出路,造成过大的贸易顺差,加之大量资本流入,导致外汇占款迅速增加和国际收支失衡。但是在金融危机背景下,笔者认为,我们可以将中国经济的外部失衡理解为由于国际需求的急剧下降,而向国内输出紧缩的可能性。而中国经济的内部失衡则长期表现为投资与消费失衡,造成不断扩大的供给能力与最终需求的缺口难以通过国内消费需求的增长予以消化。由于外部失衡与内部失衡有着不同的本质与根源,以及化解外部失衡与内部失衡的政策工具之间存在着冲突,我们需要对政策进行权衡并寻求财政政策活动的空间。

(一)经济外部失衡的本质:由金融危机引发的市场需求下降

中国经济已经日益融入到全球经济体系中,从特定意义上说,美国经济结构中存在的高负债、大量的贸易赤字等结构性问题,与中国的大量外汇储备、大量贸易顺差有一定的对应关系。由于中美两国的状况正好是一个互补,这种互补的结果一方面维持了这个体系的运行,另一方面却使我们不可避免地承受了许多金融泡沫。当危机爆发以后,我们要考虑怎样对待之时,就一定要从金融危机的本质来思考中国经济体系运行中所面临的外部市场需求不足问题。

马克思在《资本论》中曾对资本主义经济危机做出过精辟的解释。他认为虚拟资本市场的过度膨胀和银行信贷的过度增长是经济危机爆发的基础和条件。在论述虚拟资本的产生时,马克思认为虚拟资本是信用制度和货币资本化的产物。正是在虚拟资本背离实际经济的自循环过程中,现实货币与信用货币、现实资本与虚拟资本的矛盾对立显露出来,货币作为一般价值形式同虚拟资本的市场价值和信用货币的面额价值的矛盾积累起来,等待着一次强制性的统一和重合——货币金融危机。根据马克思的分析,虚拟资本市场的过度膨胀和银行信贷的过度增长,即金融系统超常发展,就是独立的货币金融危机发生的基础和条件。在这种金融系统超常发展条件下,只要证券市场的资本注入停顿、银行收缩信用、金融投机者或金融机构失败,都会直接触发金融危机。

马克思还指出,资本主义国家不但在国内运用信用和虚拟资本,而且也在国际范围内运用信用和虚拟资本,作为突破生产限制的手段,而这种信用的国际扩张会推动一切国家出口和进口膨胀、生产过剩。资本主义世界贸易和国际市场也是建立在信用制度的基础上的,同样,信用支持下商品和债务的扩张仍然要货币实现。国际信用膨胀和各国生产过剩,使一切国家都具备了金融危机发生的条件。因此,当一国出现危机,已具备危机条件的国家将依次发生危机。马克思指出:“关于进口和出口,应当指出,一切国家都会先后卷入危机,”^①“这一切国家同时出口过剩(也就是生产过剩)和进口过剩(也就是贸易过剩),物价在一切国家上涨,信用在一切国家过度膨胀。接着就在一切国家发生同样的崩溃”。^②

从马克思关于经济危机本质的论断来看,美国次债危机的出现有其必然原因。美国为了刺激房地产消费,在过去10年里购房实行“零首付”,半年内不用还本付息,5年内只付息不还本,甚至允许购房者将房价增值部分再次向银行抵押贷款。这个世界上最浪漫的购房按揭贷款制度,让美国人超前消费、超能力消费,穷人都住上大房子,造就了美国经济辉煌的10年。但这辉煌背后就潜伏了巨大的危机,房地产泡沫及关联的坏账隐患,虚拟资本市场的过度膨胀和银行信贷的过度增长,最终导致了危机的爆发。从本质上看,这也是美国长期低储蓄、高消费的发展模式所导致的必然结果。近年来,随着中国持续的投资高增长,居民可支配收入增长低于投资增长,居民消费能力相对于生产能力不断萎缩,在国内市场难以消化不断扩张的生产能力的情况下,过大的生产能力就要通过扩大出口来释放。当这一释放途径因为金融危机受阻时,由金融危机引发的市场需求下降便成为金融危机背景下中国经济面临的外部失衡的本质。

从中美两国的经济发展模式来看,美国经济和中国经济都处于某种失衡当中。美国通过互联网和房地产泡沫来维持过度消费,而中国通过大量出口和投资来维系过度生产,中美两国经济通过国际贸易形成了一个国际循环的过程。美国次债危机的出现打破了这个循环,虚拟经济的破灭使得美国人失去了原有的消费能力;中国也由于国际需求的急剧下降而无法通过大量出口来维系过度的生产,中国经济运行因外部冲击而面临出口紧缩的可能性逐渐增大,从而导致了中国经济外部失衡的出现。因此,建立在经济结构失衡基础上的国际循环是不稳定的和难以持续的。经济的再度恢复和发展,必然要求进行结构性的调整。

(二)经济内部失衡的本质:转轨体制性约束下的结构性失衡

中国当前经济运行中的内部失衡问题,其实质是经济转轨过程中的体制性现象,而不是市场经济运行中一般的周期性现象。在转轨的体制约束下,结构性问题成为市场机制运行的直接制约因素,并由此对公共财政的职能提出新的要求,即如何改变中国目前的需求结构,引导和改善对外的依赖程度,实现经济长期可持续发展的均衡发展。

从本质上来说,中国经济运行的长期内部失衡状态是由经济体制转轨这一特殊体制状态所决定的。经济转轨的非均衡性^③是特指由于体制转轨和发展转型的错位和不一致所导致的非均衡系统状态。转轨经济自身的这种无处不在、无时不在的非平衡系统特征,几乎在其经济运行的各个层面都有所反映。这也是中国经济发展长期内部失衡的体制性约束。

从实际感受来判断,市场化程度的加深,经济运行状态从资源约束到需求约束、从短缺到过剩的变化体现为一个渐变的过程。推动这种渐变的路径选择、实施步骤以及市场运行机制从无到有、从低效率到更有效率的运转,也必然是政府主导下的一个渐进过程。在此期间,制约经济运行的矛

① 马克思:《资本论》,第3卷,人民出版社2004年版,第556页。

② 马克思:《资本论》,第3卷,人民出版社2004年版,第557页。

③ 吕炜:《经济转轨理论大纲》,商务印书馆2006年版,第281页。

盾既有市场机制下的一般矛盾,也有转轨过程中的特殊矛盾,其中后者对经济运行的制约更具深刻性。因此,体制性约束下的结构性失衡是中国经济内部失衡的本质。

第一,渐进改革所形成的市场化程度不均衡和市场效率不均衡,使初步建立的市场机制出现运行不畅和低效率。用市场化水平作为简单考察,产品市场内部的市场化次序表现为:农产品市场化程度高于工业品市场化程度,工业品市场化程度高于服务产品的市场化程度。要素市场内部的市场化次序表现为:劳动力市场化程度高于土地市场化程度,土地市场化程度高于资本市场化程度。总体而言,产品的市场化程度高于生产要素的市场化程度。这种不均衡意味着由于市场效率实现程度的差异,最终消费品将首先出现买方市场的特征,而要素交易、供给调节将出现市场反馈不全面和低效率的局面。体制的结构性矛盾决定了经济运行中结构问题的普遍存在。

第二,后续的转轨安排使总供求均衡经常性地低于充分就业水平下的均衡。中后期的改革进入攻坚阶段,由于各种风险不断增强,民众的不安全感和支出预期在加剧,普遍会根据体制变动的预期对消费需求做出不同程度的压抑。以 20 世纪 90 年代中期的转折来划分阶段,在这之前的近 20 年中,政府的主要目标是下放传统计划经济体制下被集中控制的权力和利益,随着权力配置资源模式的被突破,相应的利益分配和索取的权力也被分解到更多的主体身上。微观经济获得了少有的活力,经济增长与体制转轨也因此而得到了持续的推动。在这之后的过程中,政府改革的主要目标开始转向集中下放传统计划经济体制下的各种责任,为市场机制的运行扫清障碍。这种下放对经济增长和体制转轨而言,意味着政府、企业、家庭三者之间一次新的利益关系调整。与前一阶段相比,利益调整的方向可能会是逆向的,至少是复杂的。

第三,供求的结构性矛盾突出。从供给方面来看,社会资源的动员和配置还不同程度地受制于体制转轨不完全和市场规则不完全的制约,产生了产业结构偏差对经济增长的制约等问题。如第一产业增长一直显著低于第二产业和第三产业的增长。无论从各产业增长速度还是从各产业占 GDP 比重来看,第二产业仍然是 GDP 高速增长的最主要引擎;在发展现代农业和促进新农村建设战略目标下,第一产业增长却呈回落趋势;第三产业占 GDP 比重也从 2002 年的 41.5% 逐年回落至 2007 年的 39.05%,这与我国扩大内需的经济发展战略也是不符的。从需求方面来看,日益严重的收入两极分化,导致消费的两极分化和消费链的中断。有消费能力无消费需求和有消费需求无消费能力的问题十分突出,城乡之间、地域之间、行业之间等形成的最终消费能力差异十分明显。供给结构与需求结构的严重扭曲,限制了中国市场规模的扩大,制约了经济增长质量和效益的提高,也影响到经济发展的可持续能力。

(三)财政政策调节经济失衡的运行机理

关于财政政策调节经济失衡的运行机理,我们可以用西方现代财政政策的基本逻辑来分析。西方现代财政政策(又称凯恩斯政策)认为,储蓄—投资机制决定着国内生产总值能否达到均衡,经济能否保持稳定地自主增长。在“[总收入]→[总消费+(总储蓄→总投资)]→[总产出]→[总收入]”的产出循环中,总消费+(总储蓄→总投资)是一个关键环节,市场机制的需求约束特征在此表现为两个方面:一是消费倾向过低、当期消费需求不足导致总收入中用于储蓄的部分增长过快;二是预期最终需求不足导致投资意愿过弱,大量储蓄从经济运行系统中“漏损”后不能实现正常的“注入”,转化为投资需求。这两种情况的分别出现或同时出现都会导致经济增长失速、市场不稳定和萎缩。针对这种情况,凯恩斯政策主张通过政府支出的扩大吸纳“漏损”的储蓄,补充民间投资需求的不足,将总需求拉回到正常水平。这里政策的效果集中在投资乘数上,而乘数的关键是新增投资所直接引起的收入能以多大比例增加消费。也就是说消费需求是一切问题的核心。

中国当前内外失衡条件下的财政政策运行原理,在很大程度上也是着眼于对消费的刺激。财

财政政策对外部失衡的调节,主要是通过税收优惠等手段给予出口企业一定支持,防止或减少外部需求下降对经济运行的冲击;财政政策对内部失衡的调节,则主要通过财政政策刺激内部需求,使总需求与总供给的均衡达到充分就业的均衡,市场机制得以重新恢复。但是,财政政策如何破解双重失衡带来的经济运行障碍,还需要我们进一步的思考。因为,从1998年积极财政政策实践来看,财政已经不是市场经济运行系统之外的政策因素,而是内生为经济运行的一个必要条件;^①从中国经济体制的特殊性来看,中国尚处在转轨的中途,任何的调控都是在转轨的大背景下来进行和实现的,都是一方面旨在应对短期的经济周期变动,一方面更会对改革发展本身、对转轨经济基础的运行状态发生实质性影响。所以,这就需要我们更多地关注于财政政策调节经济失衡的手段和调控结束后经济运行状态的变化。

三、从转轨进程看中国财政的政策权衡

在成熟的市场经济体制下,财政政策是重要的宏观调控手段,对经济运行起着保障作用。但是,在经济转轨的时代背景下,中国的财政政策却有着双重使命:一是作为推动经济转轨、调控经济运行的重要手段,需要不断根据体制演进和经济运行的变化进行创新;二是本身作为经济转轨的一个重要组成部分,需要适时进行改革,保持与整个体制的同步性和一定的运转效率。当前,国际金融危机快速蔓延和世界经济增长明显减速与中国经济长期存在的深层次矛盾和问题相叠加,必然加剧中国宏观调控的难度。因此,面对经济危机,财政政策必然面临着权衡,即从应对经济周期性变动的财政政策取向来看,当前中国经济出现的短期外部失衡需要财政政策着眼于维护当前经济运行的平稳,通过财政强有力的干预来保持中国经济的稳定增长;从中国经济转轨进程中的财政政策取向来看,应对当前中国经济出现的长期内部失衡则需要财政政策着眼于整个中国的改革过程和整个经济结构,通过财政自身的不断完善,对经济发展进行引导,通过发展方式转变和结构调整来促进中国经济的长远和可持续发展。反周期调节的成功会为长期应对经济体制转轨提供宽松的环境,而对体制环境变化的认识和战略考虑又会直接影响到经济自主增长机制恢复的效果,两者之间的相互关系决定了转轨进程中财政政策所必然面临的政策权衡。

(一)应对经济周期性变动的财政政策取向

应对经济周期性变动的财政政策取向,在更多的层面上体现的是财政政策的相机决策。改革开放30年以来,财政在中国宏观经济调控中发挥着重要的手段作用;财政的相机抉择,在一定程度上缓解了中国经济发展特定阶段的特殊矛盾,维护了中国经济总量平稳运行。但是,从深层次上来讲,市场传导机制的最终恢复与完善只能通过深化改革来实现,不能单纯寄希望于财政政策的启动。在转轨中后期经济运行将始终面临历史包袱的消化问题,即使短期内经济能够恢复稳定增长,长期看其内在的脆弱性和不稳定性仍然存在。因此,总体上讲,由于体制性制约在较长时期的存在,财政政策的基调将是偏向于积极的,国家对短期经济运行的适时干预和维护也必将是的经常的、不可或缺的。

1978—1983年,针对经济过热的现象及引发的财政赤字严重、投资需求和消费需求双膨胀、物价持续上涨、外贸逆差增加等问题,中央提出对国民经济进行“调整、改革、整顿、提高”的八字方针,是我国财政政策在宏观调控中首次发生重要作用的时期;1984—1989年,针对社会总需求与总供给差额不断扩大,投资消费高速增长,价格总水平大幅攀升等经济过热现象,党的十三届三中全会提出“治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革”方针,实行了紧缩财政、紧缩信贷的“双紧”政

^① 吕炜:《我们离公共财政有多远》,经济科学出版社2005年版,第229页。

策;1992—1996年,针对1993年上半年开始出现的经济运行的各项指标继续攀升,投资增长过猛,基础产业和基础设施的“瓶颈”制约加剧,市场物价水平迅速上升的现象,为保持国民经济的平稳发展,党中央果断做出深化改革、加强和改善宏观调控的重大决策,于1993年提出了加强调控的16条措施,其中财政政策发挥了重要作用;1998年下半年—2004年,面对亚洲金融风暴,国家实施了连续7年的积极财政政策;2005—2007年,针对经济运行中出现的投资需求进一步膨胀,贷款规模偏大,电力、煤炭和运输紧张状况加剧,通货膨胀压力加大,农业、交通、能源等薄弱环节以及中小企业、服务业投入严重不足等新问题,党和国家又提出进一步加强宏观调控,适时实施稳健的财政政策。^①

2008年下半年,随着美国的次债危机逐步演变为全球金融危机,中国经济发展的环境发生了深刻的变化。中国经济增长在2008年下半年以来逐渐放缓,在此背景下,作为宏观经济调控手段的财政政策再次被寄予厚望。

(二)中国经济转轨进程中的财政政策取向

转轨过程中的财政政策取向,在更多的层面上体现的是财政政策的自动稳定器功能。从中国经济转轨的过程来看,财政已经不是市场经济运行系统之外的政策因素,而是内生为这种经济运行的一个必要条件。从上述财政政策实践来看,应对经济周期性变动的财政在短期内实现维护经济稳定的效果显著,但是从长远来看,财政政策始终未能实现恢复经济自主增长能力的目标。

以1998年积极财政政策为例,按照最初的政策意图,财政政策的目标是希望通过公共投资的拉动维持一定的经济增长速度和活跃度,使投资转化的收入效应能够刺激边际消费倾向的提高,消费的启动和扩大再刺激正常的民间投资的活跃,从而使经济恢复内在的增长秩序,即通过“政府投资拉动→消费增长→民间投资增长→经济自主增长”的链式结构实现市场传导机制的启动。在这样一个链式结构中,民间投资最终替代政府投资而使市场机制传导恢复的中心环节是消费的启动和持续增长。换言之,财政政策的目标在于通过收入政策、消费政策和投资政策的实施改变消费预期,带动消费增长。但是,在我们的实际执行中却一直面临着消费难以启动、内需难以扩大的障碍,政府投资无法传导市场机制的传导,而是形成了政府投资→经济增长→政府投资→经济增长的直接外部推动式的经济运行特征。

2008年12月10日闭幕的中央经济工作会议明确提出,要加快经济发展方式转变,推进经济结构战略性调整,要把保增长、扩内需、调结构有机结合起来。要以增强发展协调性和可持续性、提高自主创新能力为目标,通过扩大最终消费需求,带动中间需求,有效吸收和消化国内生产能力,形成发展新优势,这也就赋予了此次积极财政政策更多的政策内涵。因此,财政政策的长期任务更应该是如何在推动经济转轨完成的同时顺利完成财政自身的体制转轨,实现适应经济体制和运行机制深刻变化的财政职能的调整与发展。

经过30年的持续改革开放,在国民经济总量和人均收入水平不断提高的同时,经济体制的转轨也在发生着阶段性变化。作为传统计划经济体制运行常态的短缺的逐步消失,意味着市场经济体制基本框架的逐步确立,市场机制已经在资源配置和供求关系调节中发挥基础性作用。就财政改革与发展而言,市场经济体制框架基本建立有两个方面的含义:一方面,市场机制的主导作用与市场失灵、市场缺陷会同时存在于经济运行中,与之适应的政府与市场关系的基本框架也需要逐步确立,这其中包括政府行政管理体制,也包括作为主要调控手段的财政体制,公共财政职能与相应的管理模式是财政发展的基本取向。财政逐渐由直接介入生产、搞建设到弥补市场失灵、提供公共物品、应对市场实现危机所内生的经济波动,按需求约束的特征来发展经济。另一方面,经济转轨

^① 根据运奇:《改革开放三十年财政政策概要》整理,详见财政部网站2008年11月11日。

并未完成,从计划到市场过渡中遗留下巨额的转轨成本需要支付。如果不能统筹安排,市场容量受到限制得不到迅速扩张,需求不能持续启动,就会使我们在告别短缺进入市场经济不久,即在低水平状态过早碰到需求不足和过剩问题。近年来,我们一直提出以结构调整来扩大内需,其目的就是要扩大市场容量、改善供给水平,但一直也未能较好解决的原因并非改革方向不明确,主要还是改革成本的支付问题不好安排。比如与民生相关的公共产品与服务的提供问题、社会保障体系的建立与补偿问题,以及原来计划体制下其他一些契约的解除与新建问题。这些方面可以说是改革至今遗留下来最大的几个问题,也是完善市场经济体制的关键所在。因此,在进行公共财政改革时,必须将这一方面也纳入财政职能框架中加以考虑,以借助财政手段逐步加以解决。

财政改革自身的任务主要是公共财政制度的建立,这意味着 1994 年的财政体制还需进一步完善,事权关系需要进一步界定,公共财政制度框架的职能、体制与管理等不同层次的内容需要磨合,以形成一个完整的体系。从长期来看,财政政策需要兼顾两个方面:一方面,根据完善社会主义市场经济体制的要求,财政要为政府配置资源提供相应的财力支持,即建立公共财政体制的基本框架,使政府提供公共产品与服务、调节经济运行等职能得到保障;另一方面,在维持社会稳定和经济稳定的前提下,逐步改变制约中国市场机制的体制性约束仍是转轨的一项重要任务,财政要在支付转轨成本、改革攻坚方面承担很多过渡性的职责。在实际的操作上,这就要求财政政策既要在体制安排上具有前瞻性,又要将过渡性措施融入体制设计中。

四、体制性约束与财政政策困境

作为宏观调控的重要工具,财政政策的关键优势在于它能够通过政府投资更迅速地提振经济活动,这一点在宏观经济遭遇较大冲击的时候尤其明显。积极财政政策的出发点是希望通过公共投资的拉动维持一定的经济增长速度和活跃度,使投资转化的收入效应能够刺激边际消费倾向的提高、消费的启动和扩大再刺激正常的民间投资的活跃,从而使经济恢复内在的增长秩序,即通过“政府投资拉动→消费增长→民间投资增长→经济自主增长”的链式结构实现市场传导机制。在金融危机的冲击下,出口因危机的影响而无法继续发挥作用,内需因长期存在的结构性问题难以在短期得到有效刺激,从而使中国经济出现了外部失衡和内部失衡的双重失衡。在这样的背景之下实施积极财政政策,必然面临着以下的现实困境:一方面,应对金融危机的直接有效措施是加大政府对基础设施的投资,但这又会进一步加剧中国长期存在的内部失衡;另一方面,受体制性约束的影响,积极财政政策作用于居民消费和民间投资见效缓慢,不利于缓解当前所面临的短期外部失衡。

(一)财政政策困境之一:依靠政府投资直接拉动经济走出困境的政策手段可能加剧长期业已存在的结构性失衡。

投资扩张可能在短期内拉动经济走出危机,但是政府主导下的投资增长必然导致非市场约束的过度投资和重复建设,这与市场经济体制下的危机有着本质区别。政府直接投资规模过大一方面容易造成事权不清,影响投资效率,并对民间投资产生一定的“挤出效应”;另一方面也会在一定程度上强化地方政府的投资冲动,从而可能加剧整体经济的失衡。同时,与传统计划体制下投资饥渴和预算软约束不同的是,发生在转轨背景下的政府投资冲动,是在市场经济体制基本框架已经确立,政府管理经济职能和投融资体制改革又远未完善的情况下进行的,因此投资冲动启动后就不再直接以政府、以预算内资金增长来体现,而主要表现为民营、外资等企业投资和银行信贷资金的扩张。但这些投资行为和项目都与政府的发展目标和意图紧紧相连。一些投资或者没有产权约束,或者资源通过非市场化途径获得(如土地批租环节的问题),本身并不反映市场价格。同时,同样由于体制性约束导致的对民间投资的拉动效果不足,政府投资的行政性拉动成为一种必不可少的替

代措施。

1998年的积极财政政策作用于市场机制传导的工具性效果并不明显,更主要的是以直接产出效果来保持经济增长的速度,这样的体制背景决定了政府投资对这一阶段的经济运行具有举足轻重的作用。相比较而言,我们目前所实施的积极财政政策所面临的政策环境已经发生了变化:一方面表现为经过10年投资的持续快速增长,基础设施瓶颈制约已经得到了基本缓解,直接的证据是中国的投资率已经由1998年的36.7%上升到2007年的42.6%;另一方面表现为经济持续发展的障碍已经转化为资源环境矛盾突出、医疗和社会保障体制在部分人群和地区的缺失、教育和住房成本逐年增加、城乡与地区差距的逐步拉大等发展失衡问题。因此,单纯依靠政府投资拉动经济增长的财政政策必然面临困境,而如何运用财政政策工具实现以政府主导向市场主导的转变,对于此轮积极财政政策必然有着重要的意义。

(二)财政政策困境之二:受体制性压抑,刺激消费的政策目标短期内难以实现

消费性需求是经济运行的原始动力,在外需对经济增长的拉动作用受经济危机影响而相对减弱的情况下,立足于内需推动经济增长更应是化解中国经济发展困境的根本途径。但是,从1998年积极财政政策的实践来看,由于中国市场经济运行中的一些体制性约束,作为一项反周期调节的政策,积极财政政策始终未能在刺激有效需求、恢复经济自主增长方面产生明显的效果,居民消费对经济发展的拉动依然薄弱。最直接的证据就是最终消费占GDP的比重基本上呈逐年下降趋势。1998年实施的积极财政政策,虽然使消费对GDP增长的贡献率短期得到提高,但从经济运行的实际结果来看,消费对GDP增长的贡献率从1999年便开始出现下滑(从1999年的74.7%下滑至2004年的38.7%),并且在积极财政政策逐渐淡出后的2005—2007年间,消费对我国GDP增长的贡献率分别仅为38.2%、38.7%、39.4%,而从国外发展的经验来看,大多数国家最终消费对经济增长的贡献率普遍在70%以上。由此可见,1998年实施的积极财政政策并没有达到最终刺激消费性需求的目的,我国消费需求对经济增长的贡献率受体制性的约束仍然处于比较低的水平。

从转轨的进程来看,中国经济体制转轨在20世纪90年代中后期已经越过“短缺时期”,进入了“后短缺时期”。^①从供给与需求的关系看,供给不足的矛盾已经基本解决,需求力量开始成为主导经济运行效率的决定方;从政府部门与企业部门、家庭部门的利益博弈关系看,市场化取向已经不可逆转。这表明市场机制已经在产品市场中发挥基础性作用。随着国有企业经营体制、人才流动体制和金融体系市场化改革的基本完成,产品市场与要素市场均已基本纳入市场体系。但是由于体制改革的渐进性,包括医疗、教育等与市场机制相适应的福利安排却滞后于市场发展,家庭部门大量地承担了转轨的成本,它们与其他预期支出一起改变着居民的长期预期和消费倾向。

导致居民边际消费倾向降低的另一个体制性因素是多“二元结构”在经济转轨的不同阶段衍生、博弈、固化,使收入差距呈现一种全面扩大的态势,^②从而加剧了有效需求不足的程度。中国30年改革与发展的成就来自于让一部分人先富起来的战略——渐进改革所带来的结构性变动,即在失衡条件下(如要素市场分割等)通过结构调整使资源转移和进行再配置,实现效率的提高和对经济增长的刺激。^③但是,也正是由于这样的路径选择,在效率增进的同时,非平衡的发展战略导致了比改革初始状态大得多、也比一般市场经济国家大得多的两极分化。准确地讲,中国贫富差距之所以形成长期拉大的趋势,是转轨与发展双重作用下的多“二元结构”的结果。一方面传统的城乡“二元结构”在计划控制资源能力逐渐削减、市场配置资源能力逐渐增强的转轨过程中发生了多元

① 吕炜:《进入“后短缺时期”的中国经济》,《财经问题研究》2001年第3期。

② 国家计委综合司课题组:《90年代我国宏观收入分配的实证研究》,《经济研究》1999年第11期。

③ [美]H. 钱纳里等著:《工业化与经济增长的比较研究》,上海三联书店1995年版,第41~48页。

变异,除了城乡差距拉大以外,还出现了城与城、乡与乡之间的差距拉大问题。收入差距拉大直接导致城乡居民消费差距拉大。另一方面政府主导、渐进改革路径下的失衡发展,不断衍生出与经济转轨进程相联系的新的“二元结构”。在30年的体制改革进程中,从市场广泛化和深化来看,表现为产品市场化→生产资料市场化→金融市场化逐步启动和放开的过程,而在这三大部分市场化的内部,也存在一定的次序。体制变动导致的利益转移形成了非正常的收入分化。这种“体制性收益”和“体制性损失”,反映了体制变动过程中各人因所处地域、产业、岗位、人际关系等不同,改革的步骤与方式不同,避免社会震荡的保障机制和缓冲机制不同,在改革的各个阶段里发生的收入分配差异与既有财富转移。处在不同改革次序上的家庭部门之间,有的轻易就获得了转移性收益,有的没有获得这种收益的机会,甚至失去了既有的收益,也就负担了体制转嫁的损失。类似的变动过程中,显然还伴随着大量由于法律不完善、监督缺位、运作不规范、体制性资源滥用所导致的“衍生性”收益畸高者与损失畸高者。^①这种因既有财富占有格局变动导致的收入分化,加上以效率优先、鼓励一部分人先富起来所拉开的收入差距,必然导致社会阶层的分化和“畸高收入阶层”与“畸低收入阶层”的逆向分离。^②

总之,体制性约束是当前财政政策困境的根源,如果抑制消费的体制性障碍无法得到清除,经济自主增长的机制便无法恢复,积极财政政策只能成为直接拉动中国经济的手段,最终只能形成“政府投资→经济增长→政府投资→经济增长”的经济增长模式。因此,在此轮积极财政政策实施之初,我们对政策的权衡的思考应该更前瞻一些:一方面,在目前的危机应对中,在保持调控效果的同时,是否可在调控手段上进行一些兼顾和创新;另一方面,在这一轮主动地或被动地、积极地或无奈地短期性应对结束后,是否要在经济体制和发展方式上进行大力度的改革,改革的内容和方向又应该是什么?

五、结论及政策涵义

在全球金融危机背景下,中国财政政策面临双重目标,即对市场化条件下的短期外部非均衡状态的调整和对体制性约束下长期内部非均衡状态的修正。从应对经济周期性变动的财政政策取向来看,积极财政政策有其内在的合理性、迫切性;但是,从中国经济转轨进程中的财政政策取向来看,经济转轨的体制背景是一个重要的影响和约束条件。单纯的反周期调节可以拉动经济走出低迷,却无力恢复经济的自主增长动力。在现有的体制条件下,积极财政政策的深层含义不应只是简单追求对经济增长的直接贡献,更不应该是等待一个成熟的市场体制建立后再去调控,而是使财政在促进市场机制健全与完善方面发挥积极作用,以结构的优化、体制的完善促进经济的长期发展。

在全球金融危机的冲击下,出口因危机的影响而无法继续发挥作用,内需因长期存在的结构性问题难以在短期得到有效刺激,从而使得中国经济出现了外部失衡和内部失衡的双重失衡。在这样的背景之下实施积极财政政策,必然面临着以下的现实困境:一方面,应对金融危机的直接有效措施是加大对基础设施的投资,但这又会进一步加剧中国长期存在的内部失衡;另一方面,受体制性约束的影响,积极财政政策作用于居民消费和民间投资见效缓慢,不利于缓解当前所面临的短期外部失衡。因此,体制性约束构成了当前积极财政政策困境的根源。

面对全球金融危机,中国财政政策必然面临着权衡,即从应对经济周期性变动的财政政策取向来看,当前中国经济出现的短期外部失衡需要财政政策着眼于维护当前经济运行的平稳,通过财政

① 陈宗胜等:《非法非正常收入对居民收入差别的影响及其经济学解释》,《经济研究》2001年第4期。

② 吕炜:《进入“后短缺时期”的中国经济》,《财经问题研究》2001年第3期。

强有力的干预来保持中国经济的稳定增长;从中国经济转轨进程中的财政政策取向来看,应对当前中国经济出现的长期内部失衡则需要财政政策着眼于整个中国的改革过程和整个经济结构,通过财政自身的不断完善,对经济发展进行引导,通过发展方式转变和结构调整来促进中国经济的长远和可持续发展。反周期调节的成功会为长期应对经济体制转轨提供宽松的环境,而对体制环境变化的认识和战略考虑又会直接影响到经济自主增长机制恢复的效果,两者之间的相互关系决定了转轨进程中财政政策所必然面临的政策权衡。如果着眼于解决短期外部失衡问题,财政政策取向应是实行积极的财政政策:一方面通过实行税收优惠等措施,对出口企业进行扶持,另一方面通过增加公共支出,保障重点领域和重点建设支出。如果着眼于解决长期内部失衡,财政政策取向应是利用积极财政政策的契机促进中国经济发展方式转变,推进经济结构战略性调整,通过财政体制自身的完善推动和深化改革。

从另一个角度看,此次为应对当前经济领域出现的困境而被动实施的一系列财政政策调控措施,也为我们提供了一个良好的改革契机,彻底打破制约我国财政政策困境的体制性障碍。因为我们相信中国财政领域的改革正在经历一场由政策到体制的民生化变革进程。从具体的政策导向我们可以看出,此次出台的积极财政政策不同于1998年。相比较而言,1998年的政策更着眼于生产建设的调控和拉动作用,并没有一个长期性的体制调整安排与方向;而此次的政策方向则具有明显的体制改革导向,即在通过投资拉动经济以维持经济平稳运行的同时,更加关注民生的保障和发展,直接将政策的着力点放在导致中国经济困境出现的体制根源,而非单纯的保增长。因此,此轮整个调控过程中民生导向会越来越趋于核心地位;最终目的是以此次危机应对为契机,通过财政的民生性保障和发展起到应对危机的调控作用;更为重要的是逐步形成完善的长期性政策,并使之固化于体制之中,进而彻底破除制约我国经济发展与改革困境的体制性障碍。但由于中国体制性问题,使得当前众多正在实施的政策措施还具有临时性、应急性的特点,还缺乏系统的、导向明确的政策方向,因而还有待进一步的深化并在体制层面形成有效机制去保障。需要强调的一点是,此次危机应对政策实践的最终目的是以此为契机彻底解除中国体制性问题,这不仅仅是在危机时刻需要得到推进和落实,更要在未来长期的经济运行与发展过程中成为中国经济改革的基本方向。

总之,中国实施积极财政政策所面临的现实困境,是一个在特定经济转轨背景下出现的特有问题的。政府的主观行为在相当程度上,受到了客观体制因素的影响和制约。因此,解决中国经济的双重失衡问题必然是一个长期的过程,中国政府为改变这一现状所做出的努力也仅仅是一个开始。应对金融危机背景下中国出现的内外失衡问题,财政政策取向是有差异的,如何在两种政策取向之间进行权衡,并寻求兼顾两者政策目标的政策空间,仍是值得我们继续研究的重要问题。

主要参考文献:

1. [英]詹姆斯·米德:《国际收支》,首都经济贸易出版社2001年版。
2. 吕伟、王伟同:《发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好与政府效率视角的分析》,《中国社会科学》2008年第4期。
3. 吕伟:《体制性约束、经济失衡与财政政策——解析1998年以来的中国转轨经济》,《中国社会科学》2004年第2期。
4. 吕伟:《基于中国经济转轨实践的分析方法研究》,《经济研究》2005年第2期。
5. 吕伟:《转轨过程的最终费用结算与绩效评价》,《中国社会科学》2005年第1期。
6. 吕伟:《1998年以来财政体制与政策的宏观评价》,《财贸经济》2003年第3期。
7. [美]斯蒂格利茨:《中国第二步改革战略》,《人民日报》1998年11月13日。
8. 中国社会科学院经济研究所宏观课题组:《核算性扭曲、结构性通缩与制度性障碍》,《经济研究》2000年第9期。
9. 郭克莎:《总量问题还是结构问题?——产业结构偏差对中国经济增长的制约》,《经济研究》1999年第9期。
10. 国务院新闻发布会:《介绍进一步扩大内需有关问题的情况》, <http://www.gov.cn>, 2008年11月27日。
11. 财政部有关负责人:《解读国务院实行积极的财政政策》, <http://www.mof.gov.cn>, 2008年11月23日。
12. 国家发展改革委有关负责人:《解读部分新增中央投资流向和对经济的拉动作用》, <http://www.gov.cn>, 2008年12月1日。
13. 2008年中央经济工作会议专题, <http://www.gov.cn>, 2008年12月10日。

