

凯恩斯主义国债理论与我国国债政策

彭志远

(四川大学 经济学院, 四川 成都 610064)

摘要:凯恩斯主义的国债理论包括短期分析和长期分析。我国当前的国债政策主要不是依据凯恩斯主义。我国在相当长的一段时期应该加大国债发行来扩大内需、支持结构调整和体制改革。

关键词:凯恩斯主义; 国债; 结构; 体制

中图分类号:F810.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)04-0009-06

一、引言

国债政策在我国最近几年是一个非常热点的问题,针对亚洲金融危机及国内需求不足的宏观经济态势,中央政府从 1998 年开始及时调整宏观调控的方向,采取扩大内需的方针,使得国民经济仍保持了相对的高速增长。而在扩大内需的过程中,国债政策是最引人注目的,1998、1999、2000 这 3 年中,中央政府一共增发了 3600 亿元长期建设国债,发行国债的力度是史无前例的。需求不足时政府采用刺激需求的办法来保持宏观经济的稳定是目前世界各国通行的做法,其理论依据是凯恩斯主义。凯恩斯所主张的刺激需求,总的来说有两个方向:增加支出和削减税收。无论是增支还是减税,赤字均难以避免,赤字资金来源除了通过发行国债来弥补以外,还可通过向央行透支或增加税收来解决。向央行透支会增加货币发行,容易诱发通货膨胀而得不到民众的支持。而增加税收则与刺激需求的方向相反,因此赤字财政政策与国债政策是紧密相连的。

许多人认为目前我国通过大幅度增发国债来刺激需求的政策是凯恩斯主义在中国的运用,笔者认为目前我国国债政策的运用虽然从表面上看与凯恩斯主义很类似,但本质是不同的。那种将我国国债政策的运用说成是凯恩斯主义政策不仅在理论上是不对的,而且在实践中还极其容易得出错误的结论。为了说明这一问题我们首先来分析凯恩斯主义的国债理论。

二、凯恩斯主义国债理论

凯恩斯主义是一个含义十分复杂的名词,从 1936 年凯恩斯发表划时代的巨著《就业、利息与货币通论》以来,凯恩斯理论得到了许多人的发展,形成了众多的学派,本文中所述的凯恩斯主义包括了早期凯恩斯及汉森等的思想、20 世纪 60 年代新古典综合派、20 世纪 80 年代的新凯恩斯主义。凯恩斯主义国债理论产生之前,在西方经济学占主导地位的是古典国债思想。古典国债思想从市场机制的自发调节作用就能自动实现充分就业均衡出发对国债的使用持否定态度。1929—1933 年资本主义经济大危机后产生了凯恩斯主义经济学。凯恩斯主义——反传统的“自

收稿日期:2002-01-04

作者简介:彭志远(1971—),男,四川达县人,四川大学经济学院经济管理系博士生。

由放任”，主张“国家干预”，其理论基础是“有效需求不足”。总的来说凯恩斯主义的国债思想遵循标准的宏观经济分析。实际上可分为两个层次：一是短期分析，二是长期分析。短期分析假定社会潜在供给既定，而长期分析则假定经济处于充分就业状态。

短期分析中的国债理论：

从短期分析的角度研究国债自凯恩斯理论的诞生时就开始了。这种情况下的国债理论有几个明显特征：一是从非充分就业出发来考虑赤字和国债问题。凯恩斯主义认为由于有效需求不足，经济可能长时期处于社会潜在总供给水平以下，资源得不到充分利用；新凯恩斯主义一般认为即使没有政府的干预，完全依靠市场机制的自发调节，经济系统从长远来看仍然可能恢复到充分就业状态，但这需要一个较长的时期，人们不得不承受非自愿失业的痛苦，政府可以通过宏观调控来熨平经济周期。从财政政策的角度看，政府可以通过发行国债来增加政府支出或支持减税。同时，现代资本主义国家税收制度和社会保障制度等制度设计可以发挥自动稳定器的作用，在萧条期国债的发行也是必不可少的。二是从流量方面来看待国债的宏观经济效应。这里关键是和加速数及乘数机制的共同作用机制。凯恩斯在《就业、利息与货币通论》里面详细论证了自发支出的乘数效应，这进一步为赤字财政政策奠定了理论基础，同时由于加速数机制，增加的国民收入会引起数倍的投资的增加，这样经济就从萧条走向繁荣。简单表示如下：

政府支出增加 $\xrightarrow{\text{乘数}}$ 数倍的国民收入增加 $\xrightarrow{\text{加速数}}$ 投资大幅度增加

三是在这种分析框架下，赤字的效应就是国债的效应（前提是赤字均通过发行国债来弥补），体现不出国债的特色。从理论上讲，假定经济总是处于萧条和繁荣的周期性波动之中，繁荣时的盈余和萧条时的赤字可以相互抵消，因此国债的发行和国债的偿还可以相互抵消，国债的净发行量为零，不存在长期的国债负担问题。

长期分析中的国债理论：

一是从流量角度分析。长期分析中虽然也可以采用流量分析，与短期分析不同的是长期分析假定经济处于充分就业状态。基本分析框架为：

$$Y = \underbrace{C + I + (X - M) + C}_{\text{非政府购买}} + \underbrace{G}_{\text{政府购买}}$$

因此国民产出可以分解为政府购买和非政府购买，这两者关系是此增彼减的关系，即政府购买份额的增加必然要减少非政府购买份额，反之也成立。在政府支出的增加实际依靠国债来融资时，这一过程的实现是依靠利率机制来实现的。即政府购买增加在长期必然要造成利率上升，对消费、投资、净出口均有一个抑制效果，到底各自见效多少，取决于各自对利率的弹性。因此长时期持续的赤字会对经济体系中产生完全的“挤出效应”。由于消费对利率的敏感性相对较小，在不考虑净出口因素时，所挤出的主要是投资，从这个角度看，从长期来看，持续性的大规模的赤字是不可取的。

二是从债务存量的角度分析。20世纪60年代凯恩斯主义对传统的分析方法作了重大发展。其分析方法带有明显的新古典特征。

20世纪80年代新凯恩斯主义经济学家布兰查德(Blanchard, 1985)在代际交叠模型的基础上利用一个随机死亡概率的假说建立了连续时间代际交叠模型(永葆青春模型)，使得原模型容易处理。运用该模型布兰查德全面地分析了在长期均衡过程中资本积累、赤字和债务政策。得出结论仍很类似，通过在连续时间代际交叠模型引入财政政策，“我们再次看到，政府债务存量有影响，因为它用储蓄者的各种有价证券替换了资本”^①。布兰查德还论证了赤字带来长期利率增加和资本积累减少，但与新古典综合派的结论有所差异：从动态无效的角度看，布兰查德认为：“当个人为有限期界时，经济可能是无效率的：该经济可能拥有一个超过黄金律水平的资本存量。于是，政府可使用赤字的债务政策来减少资本存量，使各代人都过得更好”^②。至于什么时候会

出现动态无效, 布兰查德曾证明了当 $\alpha > 0$ 即人们退休以及劳动收入最终下降, 劳动收入在收入份额中所占比例随着寿命期的增加而减少时均衡可能成为动态无效, 经济可能动态无效。当然布兰查德证明了当 $\alpha = 0$ 时, 即相对劳动收入不变时, 在有限期界的情况下, 均衡利率高于主观贴现率, 因此, 均衡仍是动态有效的。

因此, 凯恩斯主义的国债思想在我们不考虑动态无效的情况下^⑥, 可以概括为如下的主要内容: 从短期分析的角度看待国债问题, 国债的效应等于赤字的效应, 在经济处于非充分就业时通过乘数效应使得经济恢复到充分就业的时间大大缩短, 可以避免长时期的经济萧条。从长期分析来看政府债务存量会部分地取代资本, 抬高利率从而对资本积累产生不利的影 响, 因此得出的政策结论是要尽量减少经济中的赤字, 减少债务存量。

三、凯恩斯主义国债理论与我国国债政策

按照刚才的理论我们不难得出政策结论: 西方国家所说的宏观调控是指短期总量调控, 其主要目的是熨平经济的周期性波动, 国债的运用主要是在经济处于非充分就业时刺激经济复苏和弥补周期性赤字, 因此从一个完整的周期来看, 繁荣时的赤字往往会和萧条时的盈余相抵消, 债务问题并不存在。从长期分析的角度看, 要尽量减少由于赤字造成的债务代替资本现象。战后美国大规模运用了凯恩斯主义对经济进行干预, 一方面国家的赤字财政政策刺激了经济, 避免了 20 世纪 30 年代的大萧条, 战后美国的经济波动幅度比战前明显减少, 说明宏观经济中的短期总量调控是非常有成效的, 但巨额的债务存量产生了对资本的某种替代。20 世纪 80 年代中期美国出现了高利率, 对经济增长产生了某种阻碍作用。因此 20 世纪 90 年代从克林顿政府开始削减赤字, 实践证明这一政策是成功的, 美国在 20 世纪 90 年代经济保持了高速增长。

但同时应该看到凯恩斯主义国债思想是在一个十分成熟的市场经济环境下的理论体系, 我国当前的实际情况与凯恩斯主义所说的成熟市场经济有很大差异。一是长期分析假定经济处于充分就业状态, 这在成熟市场经济体系下是合理的, 但用于我国当前乃至今后相当长的时期这一假定则很难说是合理的。二是政府的国债资金有两种情况: 一是用于增加消费, 这显然减少了私人资本。二是如果国债资金用于增加政府投资(包括物质和人力资本), 虽然债务存量会代替私人资本, 但考虑到政府投资也可能形成资本, 则社会总资本不一定减少, 发达资本主义国家假定在一个生产力高度发达、不存在经济结构问题、基础设施十分健全的情况下, 政府投资比私人投资效率低, 但这一点拿到中国乃至其他发展中国家则很难成立, 往往在经济处于起飞时期, 政府投资通过改善投资条件、增加人力资本投入方面往往能够促进经济增长, 20 世纪 80 年代以来的内生增长理论的结论也很好说明了这一点, 因此不能根据债务代替私人资本就一概加以否定。三是政府的跨时预算约束是代际交叠模型中一个非常重要的条件, 它是由非蓬齐对策条件(即政府债务的增长不能渐进快于利率)推导出来的, 表述如下:

$$\lim_{z \rightarrow \infty} B(z) \exp \left[- \int_0^z r(\mu) d\mu \right] = 0 \quad \dots\dots\dots (1)$$

$$b_0 + \int_0^{\infty} g_t R_t dt = \int_0^{\infty} \tau_t R_t dt \quad \dots\dots\dots (2)$$

式(1)为非蓬齐对策条件, 式(2)为政府的跨时预算约束, 它表明政府期初的债务存量加上政府支出的现值等于税收的现值, 即起初的债务存量从一个无限的时期来看必须依靠未来的财政盈余来弥补, 这一条件的本质是从长期来看预算必须平衡, 这个条件是在一个无限时间的情况下的理论结果, 实际上一个政府在一个非常长的时间不满足该条件, 政府也不会发生债务危机。

反观我国近几年的国债政策的运用, 笔者认为自 1998 年以来我国大规模运用国债政策主要不是依据凯恩斯主义的国债思想。如果说我国的国债政策也是运用凯恩斯主义, 那么当经济形

式出现一定的好转时,如2000年底许多人认为宏观经济形势出现了转机,应该及时调整宏观调控的方向和力度,逐渐恢复到预算平衡的轨道上来,实际上就是自觉或不自觉地接受了凯恩斯主义的影响。

我国是一个发展中国家,又处于经济转型期,经济中存在大量的结构性和体制性矛盾。目前的结构矛盾主要有三种:(1)城乡二元结构;(2)区域结构;(3)产业结构。这些结构矛盾对宏观经济的健康运行将产生十分深远的影响,他们会直接造成在相当长一段时间经济运行出现有效需求不足。尤其是城乡二元结构,许多文章认为产业结构是结构矛盾最主要的,但笔者认为城乡二元结构才是最主要的(本文不作具体分析)。城乡二元结构从改革开放以来不但没有削弱,反而得到了强化,表现在从20世纪80年代中后期以来农民收入增长异常缓慢。这直接影响了消费需求的扩张,占70%的农村人口在居民消费中的比重1999年仅仅为46%^④,这是目前我国一般工业品生产领域过剩的主要原因。不可否认产业结构确实存在问题,但如果没有二元结构矛盾,产业结构的演进将会遵循一个相对平稳的过程而不会发生大面积的生产过剩。在低收入水平国家,人们许多基本的需求并未得到满足,需求是比较旺盛的,一般很难发生大面积生产过剩。许多研究表明,大面积生产过剩一般要在人均GDP突破2000美元才能发生。消费需求增长缓慢会直接制约投资者的预期而影响投资需求。曾有这样一种说法,二元结构矛盾突出不会影响有效需求,农民收入低造成消费需求不旺,但从另一个角度看,农民生产力水平低,供给也较少。笔者认为这种说法实质上是庸俗经济学的代表萨伊的“供给创造需求”的逻辑搬到了这里。从体制矛盾的角度看:一是银行体制改革的滞后,资本市场发育处于初级阶段造成了储蓄不能顺利转化为投资。国有经济改革还没有到位,鉴于改革开放以来国有企业形成的大量呆坏帐,出于对金融风险防范,从20世纪90年代中期以来银行加大了对贷款的管理,强化了贷款责任追究,甚至出现了“惜贷”。而相对较活跃的私营经济由于缺乏合理的融资渠道往往即使有好的项目也不能获得资金。二是税收外的预算外、制度外收费过高,据统计目前我国预算外、制度外收费基本与预算内相当,不少企业、个体私营经济、农民负担非常重,既抑制了消费,又抑制了投资。三是旧的社会保障制度已经被打破,但新的社会保障制度还没有健全。这样一些因素对消费和投资会造成明显的抑制作用。

在大量结构性、体制性矛盾存在的情况下,我国国民经济在相当长一段时期将会出现持续性需求不足的态势。这已经被去年的宏观经济所证实。据统计2001年1—6月固定资产投资增长17.9%,但1—6月城镇居民消费性支出仅仅增长4.6%。虽然2001年1—6月居民消费价格总指数比上年同期上涨1.1%,其中娱乐、教育、文化用品就上涨了9.3%^⑤,而食品、衣着、家庭设备等多数项目仍然呈现下跌。

因此在这种背景下,我国政府从1998年来的宏观调控已经不再是发达资本主义国家的短期总量调控。扩大内需不再是一项短期政策,而是一项长期政策。由此来看,1999年11月中央经济工作会议将“扩大内需”作为长期的战略方针的确是一个非常正确的决策,因此我国当前国债政策的运用具有长期性。国债政策的运用最好能与结构调整、体制改革结合起来,这样,一方面我们扩大了内需,使得国民经济能够保持一个相对高的增长速度,为结构调整、体制改革创造了一个良好的宏观环境;另一方面,国债资金的使用本身就可能支持改革的进行。因为结构调整和体制改革都需要国家投入大量的资金来支持,这些资金固然可以通过增加税收来获得,但在当前的形势下增加税收会带来不良的经济后果。表现在两方面:一是增加税收可能会抑制民间消费和投资。二是尽管我国的名义税率相对较低,但考虑到预算外、制度外的收费,企业实际负担并不低。因此在当前不可盲目增设新的税种,未来加大国债发行力度是我国的正确选择。从这个意义上看,增加国债发行力度不仅是扩大内需的需要,也是结构调整和体制改革的需要。

因此我国1998年运用国债政策看似依据了凯恩斯的理论,实质上只能说这一因素非常小。

当然不可否认 1998 年以来我国出现的需求不足有周期性因素。但随着时间的推移,这一因素已经非常弱了。

有人认为我国目前虽然国债负担率低,中央政府债务依存度较高,甚至超过了国际公认的 15%—20% 的警戒线,并据此来否认增发国债的潜力。笔者认为,对此不能简单进行国际比较。首先我国尚未形成规范的转移支付制度。中央财政收入在总财政收入中的比重相对较小,例如 1999 年中央财政支出仅仅占总的财政支出的 31.5%,^⑥同时我国预算法不允许地方财政赤字和发行弥补赤字的国债,因此用中央财政支出计算出的中央债务依存度较大。随着财政体制改革的深入,中央财政收入在总的财政收入中的比重会趋于提高,中央财政的债务依存度有缩小的趋势。若计算总的债务依存度,即国债发行额占总的财政支出加债务还本付息支出的比重,则债务依存度只有 20% 多^⑦。其次,前面用于计算债务依存度的财政支出数据比实际政府财政支出规模要小。改革开放以来,我国预算收入占 GDP 的比重下降十分严重,有限的财政收入很难满足政府支出的需要。目前,我国政府部门收入口径,除了预算内的规范性财政收入外,还有大量的预算外资金及“制度外收入”,制度外收入多为没有法律依据的“三乱”收费,预算外及制度外收入甚至超过了预算内收入。目前,我国预算内财政收入占 GDP 的比重约为 12%,加上预算外与“制度外”,政府征收的税费占 GDP 的比重至少是 25%,^⑧如果将这一因素考虑进去,计算出调整后的债务依存度,调整后的总的债务依存度大致将缩小 1 倍,大约 10%—20% 之间。

最近有一种非常常见的观点,认为我国虽然名义债务不大,但考虑到因国有银行的不良贷款、拖欠职工工资、国有粮食企业的亏损而形成的国家隐性债务,得出的自然结论就是我国增发国债的潜力已经非常小了。笔者认为在看待发行国债的潜力时固然要考虑我国国民经济中存在的隐性的潜在负债,但不能片面夸大这一因素。首先,判断国债是否有增发潜力,不能单纯根据现有债务(包括隐性债务)占 GDP 的比重,债务依存度只是衡量债务风险的参考指标,美国历史上曾经有许多年债务依存度均高于 60% 的警戒线,但并没有引发债务危机,最重要的是看人们对政府是否有信心。其次,看待债务风险最重要的是从动态的角度看,只要经济保持高速增长,经济总量不断扩大,现存的债务(包括隐性债务)在 GDP 的比重会趋向缩小。第三,隐性债务不存在付息问题,到底什么时候支付,真实的隐性债务有多少,实际上很难有一个准确数据。笔者认为,当前我们一定要用积极的观点来看待债务问题,只要老百姓对政府充满信心,经济保持高速增长,我们就一定能实现在大规模运用国债政策的同时促进经济的高速增长,从而从根本上化解国债风险。

四、政策启示

在今后国债政策的运用中,笔者认为至少有如下几个领域可以利用国债政策:一方面刺激了需求,另一方面又支持了结构调整和体制改革的进行。

一是发行国债支持小城镇建设,大力支持农村基础设施建设。我国经济结构中的城乡二元结构的解决从根本上看必须依靠农村城镇化,大规模转移农业劳动力从事非农业生产才能完成。因此我国的“十五”规划中明确提出了城镇化战略,城镇化战略固然主要是要发挥市场机制的作用,但政府必要的投入也非常重要,笔者认为在今后国债资金的投入中,应加大用于推动农村城镇化力度,重点搞好一些有发展潜力的小城镇的基础设施建设,促进农村劳动力的转移。目前我国规定国债的发行只能是中央政府,笔者认为国债发行权过分集中,一方面可能加大中央财政的风险,另一方面可能降低国债资金使用的效率。今后可以考虑让一些有条件的地方政府发行专门用于农村城镇化建设的专项国债。当然,这可能带来地方政府的债务风险,但只要配合相关的制度建设,加强监督和管理,这一问题可以在一定程度上加以解决。

二是用国债资金坚决支持税费改革。我国名义税率低,但加上预算外、制度外的收费,在我国目前这样一个人均 GDP 仅有 800 美元的国家,实际税率是偏高的。无论在城市还是农村这一

现象都很突出。关于费改税的呼声也越来越高,问题是国家一定资金支持搞费改税改革一方面可能阻力较大,另一方面是实行费改税后有可能发生反弹。在费改税后原有依靠收费的政府支出有一部分是必要的,但可能暂时有一定的资金缺口,这一缺口需要国家提供资金支持。

三是支持西部大开发。随着西部大开发战略,西部经济可能成为一个新的经济亮点,西部大开发需要大量的国家投入,仅靠税收是远远不够的,建议发行西部大开发专项建设国债。

四是支持社会保障制度建设。尽快建立社会保障制度是进一步深化国有企业改革的需要,通过国债资金支持社会保障制度可以使居民形成稳定的收入预期,促进消费。

五是通过国债资金支持重点行业、重点企业的技术改造。

注释:

- ①②奥利维尔·布兰查德、斯坦利·费希尔:《高级宏观经济学》,第143、645、646页。
- ③判断经济系统中是否出现了动态无效是一个非常困难的问题,巴罗对这一问题有不同的看法,他认为 $\alpha=0$,这里不去讨论出现动态无效的问题。
- ④《中国统计年鉴2000》,中国统计出版社2000年版。
- ⑤中国统计信息网2001年月度数据。
- ⑥《中国统计年鉴2000》,中国统计出版社2000年版。
- ⑦据《中国统计年鉴2000》(中国统计出版社2000年版)计算得出。
- ⑧上海财经大学公共政策研究中心:《2000中国财政发展报告——科技教育的公共政策研究》,上海财经大学出版社2001年版,第178页。

参考文献:

- [1][美]奥利维尔·琼·布兰查德,斯坦利·费希尔.高级宏观经济学[M].北京:经济科学出版社,1998.
- [2][美]保罗·A·萨缪尔森,威廉·D·诺德豪斯,经济学(第12版上)[M].北京:中国发展出版社,1992.
- [3][英]凯恩斯.就业、利息和货币通论[M].北京:商务印书馆,1996.
- [4][美]罗伯特·霍尔,约翰·泰勒.宏观经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2000.
- [5]郭庆旺,赵志耘.财政理论与政策[M].北京:中国人民大学出版社,2000.
- [6]刘迎秋.论中国现阶段的赤字率和债务率及其警戒线[J].经济研究,2001,(8).
- [7]国家计委宏观经济研究院经济形势分析课题组.立足扩大内需,着力推进结构调整[J].宏观经济研究,2001,(7).
- [8]樊彩耀.经济继续向好发展 积极财政政策不宜淡出宏观[J].宏观经济研究,2001,(7).
- [9]张馨.美国联邦赤字与公债问题析评[J].美国研究,1996,(1).
- [10]Peter A. Diamond, National Debt in a Neoclassical Growth Model[J]. American Economic Review, 1965.

Keynesian National Debt Theory VS. China's National Debt Policy

PENG Zhi-yuan

(School of Economics, Sichuan University, Sichuan Chengdu 610064, China)

Abstract: Keynesian national debt theory includes short-term analysis and the long-term one. The national debt policy in China at present is not based on Keynesianism. In a rather long period China, should issue national debt to activate the domestic demand, support the structural adjustment as well as the system reform.

Key words: Keynesianism; national debt; structure; system