

渐进转轨、国家能力与金融功能财政化

周立

(中国人民大学农业经济系,北京 100872)

摘要:渐进改革过程中,中国政府面临许多挑战,需要保持并强化国家能力。为了弥补分权化改革中国家财政能力下降的不足,中国政府加强了对金融业的控制,促使其行使财政职能。这体现为:在动员资源过程中,金融业替代税收收入功能;在资源配置过程中,金融业替代财政支出功能。由此,导致了金融资源被异化为中央和地方政府的财政资金,金融业被异化为“第二财政”。作为“第二财政”的金融业,发挥着提供铸币收入、平衡预算赤字、替代财政投资、平衡地区差距、替代财政补贴等多项财政功能。这种替代既有逻辑上的必然性——渐进改革的必然要求,也有其现实上的不合理性——财政功能和金融功能的错位。中央政府和地方政府主导下的金融改革,造成了这一错位,只有进行金融制度建设,赋权于财政,还权于金融,才能建立起有效的公共财政制度,发展起健康的市场金融体系。

关键词:经济改革;国家能力;金融能力;财政能力;第二财政

中图分类号:F810.2,F832.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2005)02-0026-0012

渐进式改革道路的选择,使中国不像其他转轨经济体那样先着手制度变革,而是先注重实体经济发展。金融部门服从于实体经济发展的需要,一直扮演着“钱袋子”和“第二财政”的角色。金融功能的财政化,使得渐进改革具有了可行性。

一、渐进转轨与国家能力

中国的转轨是经济和社会的双重转轨,经济转轨是从计划经济向市场经济转轨,而社会转轨是从乡村型农业社会向城市型工业社会转轨。两种转轨的相互作用和相互配合,既激发了经济的快速增长,又产生了强大的漩涡和逆流,这有可能破坏稳定,而且常常是难以预测的。实际上,单是一个转轨就是变幻莫测的,人们亲眼目睹了前苏联和东欧的经济崩溃^①。

经济转轨和社会转轨过程中,政府的作用极其关键。因为一个有效的政

收稿日期:2004-11-07

基金项目:国家自然科学基金项目(70403019)

作者简介:周立(1970—),男,河南汝南人,中国人民大学农业经济系副教授。

府是经济与社会稳定发展的必要条件。政府既可能通过提供公共物品、提高自身效率、纠正市场失灵,为市场经济活动起到促进和补充作用,又可能对经济和社会发展过度干预或缺少干预,从而使社会经济活动陷入僵化或者无序的状态。经济社会转轨过程本身会产生不稳定、不公平和低效率的事件,如果没有政府发挥稳定、协调作用,既不可能建立起按规则运行的市场机制,也不可能减少经济和社会发展的不稳定性,从而导致转轨失败。中国是一个最大的发展中国家,同时面临着双重转轨,所以面临的挑战是空前的,发挥的职能也是多方面的。中国政府除了要具备一般市场经济国家的基本职能外,还要至少具备政府干预市场失灵方面的职能和中国特殊国情条件下的特殊职能^②。

两种转轨的关键是计划经济向市场经济的转轨。实际上,中国富强的过程,就是市场渐渐发挥其作用的过程。但是,市场经济并非万能机制,向市场经济转轨也不会自动完成。转轨过程中,通常伴随着社会秩序混乱、相当多的人在收入分配机制调整中不适应甚至生活状况恶化、公共服务的提供被忽视、法律难以发挥作用等社会现象,这和转轨中的通货膨胀加剧、突发性失业、财政赤字扩大、国际收支失衡等问题交织在一起,导致转轨需要突破许多艰难险阻,而且没有固定的模式可以照搬。俄罗斯休克疗法失败的深层次原因在于其对转轨市场经济基本概念的误解,以及对机构改革进程基本情况的误解,陷于“华盛顿共识”主张和基于传统的新古典主义的改革模式,从而低估了市场经济中的信息问题(斯蒂格利茨,1999)。而中国的改革则采取了务实的态度,以渐进的方法(摸着石头一步一步过河)逐步解决转轨过程中碰到的问题,使得市场的作用一步步得到发挥,政府与市场的关系能够一步步进行调整。

在渐进转轨这个长期的改革与发展过程中,政府发挥的功能很关键,这需要政府有强大的动员和支配社会资源的能力(我们将其定义为国家能力),以提高经济效率,保持社会公平,应对渐进转轨中的各项挑战。

强化国家能力,就是强化国家动员和汲取社会资源的能力。国家能力是指国家(中央政府)将自己的意志、目标转化为现实的能力。国家能力包括:汲取财政能力、宏观调控能力、合法化能力以及强制能力四种能力(王绍光、胡鞍钢,1993)。本文则从资金角度着手,将国家汲取社会资源的能力分为国家汲取财政能力和国家汲取金融能力两方面。在下文的分析中,我们会看到,正是国家汲取金融能力的上升,替代了国家汲取财政能力的下降,从而使得渐进转轨具有了可行性,但同时也带来了财政功能和金融功能的错位与扭曲。

下文将通过对比财政能力和金融能力的计算分析,解释中国金融功能财政化的形成原因,并分析其表现。

二、国家财政能力与金融能力升降变化

(一) 迅速下降的汲取财政能力

国家汲取财政能力最主要的指标有两个：一是国家财政收入占国民收入的比重；二是中央财政收入占国民收入的比重。前者反映了政府动员的社会资源占总的社会资源的份额，后者反映了中央政府动员的社会资源占总的社会资源的份额。

1. 迅速下降的财政能力

按国际通用惯例，我们用不包括债务收入的财政收入占 GNP 的比重来衡量分税制改革前后国家汲取财政能力的变化（见表 1，同时我们也按 1990 年代中期前中国官方统计的包括债务收入的财政收入占 GNP 的比重，计算出 1992 年之前的数据）。利用这种方法，我们看到 1978~1995 年期间，国家汲取财政能力由 31.2% 下降到了 10.7%，下降到只有改革之初的 1/3，达到建国以来的最低点。

表 1 中国政府财政收入占 GNP 比重变化(1978~2002) 单位：%

年份	不包括债务收入 占 GNP 比重	包括债务收入 占 GNP 比重	中央财政收入(不包括债 务收入)占 GNP 比重
1978	31.2	31.2	4.9
1979	26.7	27.6	5.7
1980	23.3	24.3	6.3
1981	21.3	22.8	6.4
1982	20.0	21.6	6.5
1983	20.1	21.5	8.2
1984	20.5	21.6	9.2
1985	22.4	21.8	8.6
1986	21.9	23.3	7.6
1987	19.5	21.0	6.2
1988	16.8	18.7	5.2
1989	15.8	18.4	4.9
1990	15.8	18.4	5.4
1991	14.6	18.2	4.3
1992	13.1	17.5	3.7
1993	12.6		2.8
1994	11.2		6.2
1995	10.7		5.6
1996	10.9		5.4
1997	11.6		5.7
1998	12.6		6.2
1999	13.9		7.1
2000	15.0		7.8
2001	16.8		8.8
2002	18.0		9.9
1995 ^a	13.3	16.2	5.6
2000 ^a	11.3	14.3	4.9

资料来源：1995^a 和 2000^a 系王绍光、胡鞍钢假定国民生产总值年增长率为 8% 的情况下，按 1986~1991 年收入弹性值计算的。见王绍光、胡鞍钢(1993)，第 46 页。其他来自《中国统计年鉴》(2003)。

如果用弹性值法对 1978~1992 年的国家汲取财政能力的下降趋势做出预计(王绍光、胡鞍钢,1993),1995 年中国财政收入占 GNP 的比重将下降到 13.3%,2000 年将下降到 11.3%。但是,1994 年开始实行的分税制改革,改变了国家汲取财政能力迅速下降的趋势。并在 1996 年达到谷底后有所回升,2000 年回升到了 13.9%。总体上来看,改革期间中国与世界上其他国家相比,国家财政能力低下,变化的趋势相反,由表 2 也可以得出相同的结论。

表 2 中国与部分大国中央汲取财政能力变化(1980~1995)

	中国 ¹	中国 ²	英国	法国	原联邦德国	美国	日本	印度
1980	6.3	25.67	35.10	39.63	28.54	20.85	12.05 ^a	11.85
1985	8.6	22.36	35.92	40.85	28.89	19.94	12.43	14.08
1990	5.3	15.84	36.84	40.54	28.77	19.86	14.38	13.51
1995	5.7	10.71	36.34	40.61	32.12	19.89	21.39 ^b	13.15

注:12.05^a 为 1981 年数字;21.39^b 为 1993 年数字。中国¹ 是中央财政财政收入占 GNP 比重,中国² 是国家财政收入占 GNP 比重。

资料来源:中国¹ 根据《中国统计年鉴》(2001)计算,此外见国际货币基金组织《政府财政统计年鉴》(1996)。

表 2 衡量了中国与部分大国的中央汲取财政能力变化。在 1980 年时,中央财政汲取能力为 6.3%,在大国中最低(即使按国际货币基金组织的算法,考虑中国的集权性质,单独将中国用国家汲取财政能力进行比较,25.67%的水平在世界大国中也只居于中等)。同时由于改革期间中央汲取财政能力的不断下降,到 1995 年已降至 5.7%(国家汲取财政能力降至 10.71%),不仅处于最低水平,而且与其他大国的中央财政能力相差更远。其他国家的中央财政能力总趋势都在上升,唯独中国在持续下降。与同期的工业化国家相比,中国的中央汲取财政能力只是这些国家的 1/7 到 1/3。与印度相比,也只是其一半。中国的财政已经成为一个名副其实的“弱财政”。

不仅国家汲取财政的能力在不断下降。财政收入的分配也越来越不利于中央政府。20 世纪 90 年代中期前,中央汲取财政能力急剧下降,中央财政收入与支出占比迅速下降。中央汲取财政能力由 1978 年的 4.9%,一度曾上升至 1984 年的 9.2%,此后伴随财政包干制度的实行,迅速下降到 1993 年的 2.8%,不足 1984 年的 1/3(见表 1)。中央财政收入占比也从 1984 年改革初期最高峰时的 40.5%,下降到 1993 年的 22%,中央财政支出从 1980 年的 54.3%,下降到 1993 年的 28.3%(见表 3)。可见,财政包干制的实行,地方财力迅速扩大,中央财力不断下降,中央财政收入与支出占比在 20 世纪 90 年代前期皆下降到不足总财政收入的 1/3,而 IMF 估计,大多数国家中央财政占比在 60%以上(如 1996 年法国为 88%,德国为 63%,英国为 85%,美国为 59%,印度为 69%,巴西为 84%,墨西哥为 83%)。中国的财政收入与支出分配形成了“弱中央、强地方”的局面。

表3 中央和地方财政收支占比变化(1978~2001)

单位:%

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
中央收入占比	15.5	20.2	24.5	26.5	28.6	35.8	40.5	38.4	36.7	33.5	32.9	30.9
地方收入占比	84.5	79.8	75.5	73.5	71.4	64.2	59.5	61.6	63.3	66.5	67.1	69.1
中央支出占比	47.4	51.1	54.3	55.0	53.0	53.9	52.5	39.7	37.9	37.4	33.9	31.5
地方支出占比	52.6	48.9	45.7	45.0	47.0	46.1	47.5	60.3	62.1	62.6	66.1	68.5
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
中央收入占比	33.8	29.8	28.1	22.0	55.7	52.2	49.4	48.9	49.5	51.1	52.2	52.4
地方收入占比	66.2	70.2	71.9	78.0	44.3	47.8	50.6	51.1	50.5	48.9	47.8	47.6
中央支出占比	32.6	32.2	31.3	28.3	30.3	29.2	27.1	27.4	28.9	31.5	34.7	30.5
地方支出占比	67.4	67.8	68.7	71.7	69.7	70.8	72.9	72.6	71.1	68.5	65.3	69.5

资料来源:《中国统计年鉴》(2002)。

1994年分税制的实施,改变了中央财政能力持续下降的趋势,使得2000年的中央财政能力上升到了7.9%,中央财政收入占比上升到了52.2%,中央财政支出占比上升到了34.7%。但“弱财政”的局面并未改变。

2. 不断弱化的财政功能

财政汲取能力,尤其是中央财政汲取能力的下降,大大削弱了政府提供公共物品和服务、重新分配收入、进行公共投资、维护社会稳定等基本功能。根据Maddison(1996)和周立(2004)的计算,1870年至今,在世界各国中央财政支出普遍上升的时候,中国的中央财政支出则在20世纪60年代后持续下降。改革开放后,下降更为明显。财政支出的迅速下降,使得财政功能严重弱化。而弱化的财政功能,会将中央政府的合法性和整个改革进程,推向十分危险的境地。这体现在:财政功能的弱化,将难以维持现有制度的存在和有效运作,也会使政府失信于其对本国居民的承诺,这样就会弱化中央政府的合法性,降低政府的宏观控制能力,甚至不足以维持社会稳定和领土完整^④。

以再分配政策为例,我们来看一下中央政府财政能力的弱化及其后果。

改革前,中央政府曾在再分配方面起过关键作用。在地区差距和与地区差距相伴的收入分配差距上,曾经从富裕地区汲取大量财力转移到贫困地区。但是,1978年实行分散财政以后,中央汲取财政能力大大下降。在1980~1993年实行财政大包干期间,中央财政收入占GDP的比重下降得比任何国家都要低。中央财政的拮据,使得中央政府没有财力对全国资源进行再分配。

王绍光、胡鞍纲(1993)和周立(2004)计算整理了1978~1993年四个阶段中国30个省区财政盈余(或财政赤字)对GDP的比例。假设财政盈余省份将所有盈余上缴中央,而财政赤字省份则从中央政府那里获得补贴。得出结论:地方财政上缴税收的意愿和努力在不断下降,导致财政分权化时代中央财政转移支付能力慢慢丧失。计算显示:1978~1980年间,有一半以上的省市财政有盈余。有些省市的盈余额相当大(如北京、天津、辽宁、上海的盈余额在20%以上,上海更是高达51%),与此同时,另一半省市财政有赤字由于有东部一些省市的财政盈余上缴作为充分的保证,中西部可以从中央政府得到补贴,有1个

省市(贵州)得到了占其 GDP1/10 的补贴,有 3 个省市(缺少内蒙古、宁夏、新疆、西藏和青海的数据,但不低于前三者)得到了超过其 GDP1/5 的补贴。

但是,财政包干制的弊端在改革开放后明显暴露出来,在分权化改革中,中央如果仍旧仰赖少数省市提供额外收入上缴中央进行重新分配,显然挫伤了地方的税收努力,最终越来越难以进行^④。20 世纪 80 年代以后,财政盈余省份才开始有意识地降低其税收努力程度,上缴中央的财政盈余开始缩小,这表现为,财政盈余省份大幅度减少,盈余省份中的盈余比重大幅度减少(见表 4)。到了 20 世纪 90 年代初,财政盈余省份减少到只有 8 个,盈余额最多的上海上缴中央财政也仅占其 GDP 的 8.5%,经济发展最快的广东、浙江、江苏,其上缴中央财政也仅分别占其 GDP 的 0.4%、2% 和 1.4%。山东、安徽、河南、湖北、湖南、四川、甘肃等原来的财政盈余地区,相继转变成财政赤字地区。这样,富裕省份上缴中央财政的补贴大大减少,财政赤字省区得到的财政补贴也大大减少,中央政府进行财富再分配的能力严重削弱,致使不同地区之间人们的生活水平差异越拉越大,地区差距不断扩大。可以说,中国之所以要在 1994 年实行分税制,从根源上说是被日趋恶化的中央汲取财政能力下降逼出来的。

表 4 中国财政盈余(亏损)省份数目(1978~1993)

	1978~1980	1981~1985	1986~1990	1991~1993
盈余省份数目	16	17	7	8
其中:盈余 0%~5%的省份	7	11	5	7
盈余 5%~10%的省份	3	2	1	1
盈余 10%~20%的省份	2	3	1	0
盈余 20%以上的省份	4	1	0	0
赤字省份数目	12	13	23	22
其中:赤字 0%~5%的省份	5	5	12	16
赤字 5%~10%的省份	3	3	6	3
赤字 10%~20%的省份	1	2	4	2
赤字 20%以上的省份	3	3	1	1

资料来源:根据王绍光(2000)计算整理。

(二)不断上升的汲取金融能力

虽然财政能力迅速下降,财政功能严重弱化,但转轨时期的中国政府还必须保持其应对各类政治、经济和社会挑战的能力。如何弥补丧失掉的财政能力,恢复弱化的财政功能呢?本文的解释是,中央和地方政府靠汲取金融能力的上升来弥补汲取财政能力的不足,靠金融功能的财政化来替代弱化的财政功能(周立,2003)。在动员金融资源(剩余)的过程中,金融制度替代了一部分税收制度的功能,而在随后进行的金融资源配置中,它又进一步替代着财政制度的功能。货币发行收益和民间金融剩余的收集,促使财政能力下降后,迅速由金融能力的上升得到弥补和强化。由此,金融业一直伴随经济改革而进行数量扩张,以雄厚的资金实力,有力支持了中国的渐进式改革,并最终因改革次序与其他国家迥异,而带来了“中国之谜”^⑤。

从俄罗斯等国家的转轨经验看,转轨时期中央财政能力下降的情况是普遍的,关键是要在中央财力下降后能找到补充措施维持现有政府、现有政策体系的存在和有效运作。不幸的是,俄罗斯在中央控制财政能力下降的同时,又丧失了金融控制能力,过快的金融自由化,使得资金大量外逃,政府也无法从金融业那里取得资金,用于控制国家的宏观经济。而中国在财政能力下降的同时,迅速加强了对金融的控制能力,并且从中央到地方,都在强化这种能力。这使得税收征敛系统失效和能力下降后,迅速依托金融营业网点的行政化分布(胡鞍钢、周立,2001),重建了收集民间财富的能力。对散布在居民和企业的民间财富的收集,使得整个国家和地方政府通过控制金融系统,获得了经济建设,尤其是基础设施建设所需要的大量资金。金融控制能力的增强,迅速弥补了中央财政能力下降的不足,从而导致整个中国的宏观经济不至于失控。

1. 持续上升的中央金融能力

仿照国家汲取财政能力的衡量方法,我们用国有银行存款占 GDP 的比重和国有银行贷款占 GDP 的比重两个指标来衡量国家汲取金融能力。前者表示中央政府可动用的金融资源规模,后者则表示中央政府实际上控制的金融资源规模^⑥。

前文已述,若从中央财政能力角度考虑,中国的确存在一个“弱政府”。而若从中央的金融能力上观察,中国却又存在一个“强政府”:将国家银行分拆,占据大部分金融市场;中央政府可以直接控制国有银行发放贷款。甚至还保持着通过金融手段对其他经济领域进行调控的强大能力,1993~1997 年中的“软着陆”宏观调控即是最好的证明。中央政府在中央财政能力下降后,推行了纵向分割式的金融改革;为了获得建设资金,地方政府在投融资体制改革(拨改贷)后,强化了横向分割式的金融控制(周立,2003)。使得下降的财政能力由上升的金融能力加以补充。

表 5 中央金融能力变化(1978~1998)

单位:%

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	
国有银行存款/GDP	40	40	43	44	45	48	52	47	55	56	
国有银行贷款/GDP	52	51	55	58	58	59	65	66	77	76	
国有银行存贷总额/GDP	92	90	98	102	103	106	116	113	131	133	
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
国有银行存款/GDP	51	54	62	69	73	67	67	70	74	81	89
国有银行贷款/GDP	70	73	79	83	82	76	69	67	68	76	79
国有银行存贷总额/GDP	121	127	141	153	155	143	136	137	143	157	170

资料来源:根据《新中国五十年统计资料汇编》整理计算。

表 5 显示,从中央政府可控制的金融资源规模上讲,国家汲取金融能力在改革开放后一直是上升的。国有银行存款占 GDP 的比重由 1978 年的 40% 上升到 1998 年的 89%,上升幅度超过 1 倍;国有银行贷款由 1978 年的 52% 上升到 1998 年的 79%,上升幅度超过 0.5 倍。金融能力的不断上升,为改革

的不断推进提供了资金保障,也为重建财税体制,恢复税收征敛能力和合理划分中央与地方税收比例,赢得了充足的时间。而且,国家控制金融资源的规模要远远大于财政收入的规模。国有银行存款额占 GDP 的比重一直是中央财政收入占 GDP 比重的 5.5~24 倍,是国家财政收入占 GDP 比重的 1.3~7.7 倍,并且一直保持相对上升的态势。可见,国家控制的金融资源,远远大于财政资源。由此来看,改革期间中国的国家能力可以概括为:“弱财政,强金融”。

中央金融能力对中央财政能力的替代关系,由图 1 可直观看出。

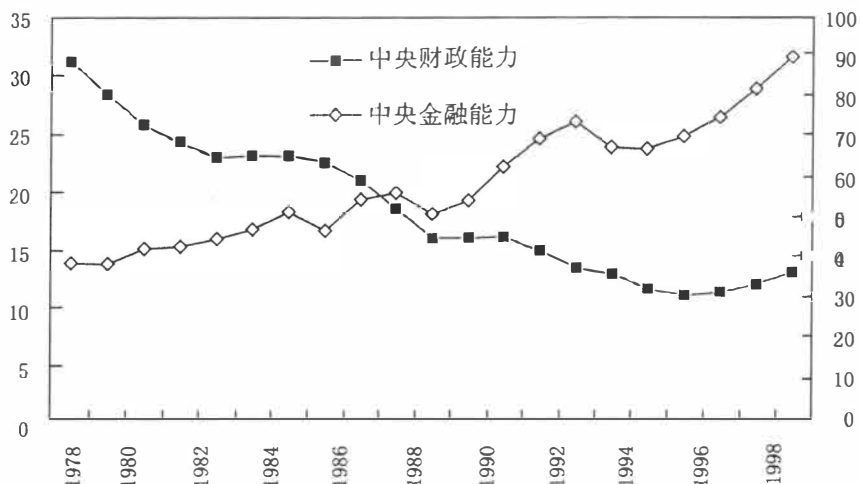


图 1 中央财政能力与金融能力升降变化(1978~1998)

注:中央财政能力以国家财政收入占 GDP 的百分比表示(左坐标),中央金融能力以国有银行存款占 GDP 的百分比表示(右坐标)。

资料来源:财政数据来自《中国统计年鉴》(2001),金融数据根据《新中国五十年统计资料汇编》计算。

2. 持续上升的地方金融能力

我们再看一下地方政府的金融控制能力变化。

由于各级地方政府可以干预甚至命令设在本地的国有银行分支机构和本地其他储蓄存款机构对当地发放贷款,我们再引入第三个衡量指标——当地所有金融机构存贷款占当地 GDP 比重,来计算各地区汲取金融能力。

表 6 列出了 1990、1995 和 2000 年中国各地区金融资源(以当地金融机构存贷款表示)占当地 GDP 的比重。由于各地金融机构的存款与当地政府动员储蓄的意愿很相关,而发放贷款又直接或间接地受到当地政府的干预。以这个比重作为指标,基本上可以反映各地方政府的汲取金融能力。由表 6 可见,各地汲取金融能力在 1990 年代都有不同程度的加强(实际上,从 20 世纪 80 年代中期“拨改贷”全面实施开始,各地汲取金融能力就大幅度增强了),一般

说来,经济发展水平较高的地区,金融汲取能力也较高,金融发展与经济增长存在正向联系(周立、王子明,2002)。

表6 地方政府汲取金融能力变化(1990、1995、2000)

	北京	天津	河北	辽宁	上海	江苏	浙江	福建	山东	广东	海南	山西	吉林	黑龙江	安徽	
1990	3.87	2.19	1.82	1.89	2.20	1.48	1.36	1.65	1.39	2.48	2.56	1.56	1.87	1.67	1.12	
1995	3.80	2.46	1.62	2.02	2.68	1.24	1.34	1.22	1.31	2.43	3.05	2.43	2.17	1.65	1.19	
2000	6.31	2.53	1.90	2.37	3.02	1.67	2.11	1.42	1.60	2.96	2.91	3.09	2.68	1.99	1.60	
	江西	河南	湖北	湖南	广西	内蒙古	四川	贵州	云南	西藏	陕西	甘肃	青海	宁夏	新疆	全国
1990	0.52	1.46	1.63	1.19	1.22	1.47	1.44	1.26	1.27	1.39	2.05	1.68	1.89	2.04	1.83	1.71
1995	1.63	1.43	1.57	1.21	1.45	1.67	1.69	1.69	1.75	2.21	2.23	2.37	2.20	2.30	2.02	1.75
2000	1.85	1.77	1.65	1.54	1.89	1.86	2.14	2.19	2.28	1.92	2.92	2.62	2.56	2.94	2.39	2.24

资料来源:根据《新中国五十年统计资料汇编》和《中国金融年鉴》(2001)计算。

三、金融功能财政化

财政功能与金融功能理应发挥着不同的作用,财政要实现公平的目标,兼顾效率,而金融则应当以效率为目标,只有政策性金融才去考虑公平问题。但是,为了弥补分权化改革后中央财政收入相对下降而带来的中央财政能力的不足,中央政府加强了金融控制,使金融业代行了部分财政功能。地方政府为了实现其经济和社会发展目标,在投融资体制改革中,逐渐加强了对当地金融机构的控制,也强化了金融业的财政作用,金融业扮演了“第二财政”角色。笔者曾衡量过四个方面的“第二财政”功能(周立,2003):

1. 提供铸币税和平衡预算赤字。因为中国货币化起点低,这使得货币创造的空间很大,中国改革过程中,持续不断地利用这笔数额巨大的铸币收入。同时,由于转轨时期中国实际税收水平很低,税收权力下放和对于地区发展差距、人群收入差距、行业差距的补贴增多,不可避免地出现财政赤字,而且赤字缺口逐年增大。向银行的借款,成为平衡预算赤字的主要手段。

2. 银行贷款替代财政投资。国家财政能力的下降,使得中央政府无力继续大规模对国有经济和重点建设项目进行财政投资。而是以“拨改贷”等方式,将财政投资转化为银行贷款。这样,国有经济投资来源中,银行贷款逐步替代了财政投资。

3. 金融资源被用于平衡地区经济差距。利用相对差异系数和弹性值的计算结果表明:财政支出的地区平衡作用在整个改革期间一直在下降,20世纪90年代下降更为显著(由50%下降到25%),而国有银行贷款的平衡作用则一直保持在30%左右,在80年代末略有下降后,90年代持续上升,1995年甚至超过了财政的平衡作用,由代行财政平衡功能变成了主导财政平衡功能。

4. 金融补贴替代财政补贴。金融业提供了三方面的补贴:贷款补贴、财政补贴中的金融部分、国有企业对国有银行的过度负债和大量不良债权。同时,金融业还为改革过程中的其他利益受损者长期提供补贴,比如,维持“安定团结局面”的大量政策性贷款等。

四、结论性解释

综上所述,中国渐进转轨过程中,政府面临着巨大挑战,这需要强化国家能力,尤其是国家汲取社会资源的能力。但由于改革本身是由“集财于国”到“藏富于民”的过程,国家财政占国民收入的比重在大大降低,大部分金融资产被分散到企业和居民手中。由于这种金融资产的分布极为零散,要将它们转变为国家手中的可用资金,就得有相应的制度安排。从理论上讲,汲取民间财富的制度安排有两种,一种是税收制度,另一种是金融制度。中国的税收制度虽然屡经改革,但仍然没有建立起收集民间财富的有效途径,尤其是在改革开放以来国民收入向个人部门大量倾斜的条件下,个人收入所得税的征收机制未能得到相应确立。直至1994年,中国个人所得税在税收总收入中的比重仅为1.5%,而工业国家平均为28%,发展中国家也平均达11%(World Bank, 1996)。相比之下,金融制度在中国却保持着很强的聚集金融剩余的能力。这导致中央政府和地方政府相继介入金融发展,通过对金融业的纵向分割和横向分割,使得金融业替代了财政功能。具体说来,在动员金融资源过程中,金融制度替代了一部分税收制度的功能;而在随后进行的金融资源配置中,它又进一步替代着财政制度的功能,从而使得中国的渐进改革在需要强化国家能力,而财政能力却连年下降的情况下,仍能持续推行。但应该指出,这种替代既是促使以往改革成功的关键,又是导致未来改革面临困境的根源。

金融功能的财政化是由政府主导的。在中央政府和地方政府多年来的推动下,中国金融业发展速度很快,规模急剧扩张。但是,由于多年来只重视金融业的动员资源功能,金融业的资源配置功能一直受到忽视,使得中国金融发展呈现“高增长、低效率”的明显特征^①,金融业在整个中国改革过程中,扮演的只是“钱袋子”,而非“资源配置者”的角色

由于金融业要发挥配置社会资源的功能,以社会效率为目标。而公共财政要发挥转移支付的功能,以社会公平为目标。所以渐进转轨过程中,中国金融功能的财政化,造成了财政功能和金融功能的错位。未来的改革,要着重金融制度建设,促进财政到位,才能使得金融归位。因此,要不断调整财政功能和金融功能。其中包括,提高国家财政收入占比,强化财政转移支付功能,赋权于财政;促进金融机构的商业化经营,强化金融市场竞争,还权于金融。

注释:

①世界银行:《2020年的中国:发展面临的挑战》,中文版,中国财经出版社,1997年。

②在转轨条件下,中国政府除了要具备一般市场经济国家必须具备的5项基本职能外,还必须具备政府对市场失灵干预的6项职能和中国特殊国情条件下9项特殊职能,即至少要具备20项功能。参见胡鞍钢、王绍光:《政府与市场》,中国计划出版社,2000年,第

3~4页。

- ③前南斯拉夫以及俄罗斯、东欧等国家在转轨改革中面临的严重社会问题,由于没有政府有效的补偿,就带来了严重的政治危机甚至国家分裂。20世纪80年代以来,惟有中国和前南斯拉夫的财政能力在下降。1989年中国政府的财政支出仅仅比前南斯拉夫高出1.6个百分点,而这个国家分裂了(见王绍光、胡鞍钢,1993,第47~49页)。由此可见,地区差距的扩大对中国有巨大威胁。
- ④20世纪80年代上半期,中央40%的收入是从5个省份筹集的,但在开支与征收比例上差异极大,从青海的400%到上海的12%不等。而且每年地方政府都要与中央谈判开支和征收比例(见世界银行,1990,第70页)。
- ⑤在中国,市场化的次序与麦金农所描写的应有顺序相反,中国金融业的市场化改革在后,而非在前,这被麦金农教授称为“中国之谜”。
- ⑥虽然并非所有的国有银行贷款都是由政府指定发放的,但1998年之前,国有银行的贷款都受到规模和用途的指标控制。1998年之后,这种控制虽然放松,但仍受很强的政策引导。
- ⑦“高增长”是由于金融发展的路径安排使中央、地方与银行都愿意做出金融努力;“低效率”是由于各地区金融资源的条块分割和银行资金财政化,无法形成金融资源在地区间和行业间的有效配置(周立,2002,第149页)。

参考文献:

- [1]博迪,莫顿. 金融学(中译本)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.
- [2]陈玉宇. 政府可得铸币收入与中央银行的利润估算[J]. 经济社会体制比较,1997,(5).
- [3]樊纲. 渐进改革的政治经济学分析[M]. 上海:上海远东出版社,1996.
- [4]冯玉明,俞自由. 中国铸币收益问题的实证研究[J]. 预测,1998,(8).
- [5]胡鞍钢,周立. 对中国金融发展地区差距的补充分析[J]. 中国国情分析研究报告,2001,(85).
- [6]世界银行. 1989年世界发展报告:金融体系与发展[M]. 北京:中国财政经济出版社,1989.
- [7]世界银行. 中国宏观经济稳定与工业增长[M]. 北京:中国财政经济出版社,1990.
- [8]斯蒂格利茨. 改革向何处去?——论十年转轨[J]. 中国国情分析研究报告,1999,(44).
- [9]王绍光,胡鞍钢. 中国国家能力报告[M]. 沈阳:辽宁人民出版社,1993.
- [10]谢平. 中国金融制度的选择[M]. 上海:上海远东出版社,1996.
- [11]易纲. 中国金融资产结构分析及政策含义[J]. 经济研究,1996,(11).
- [12]张杰. 中国的货币化进程、金融控制及改革困境[J]. 经济研究,1997,(8).
- [13]张杰. 中国国有金融体制变迁分析[M]. 北京:经济科学出版社,1998.
- [14]周立,王子明. 中国各地区金融发展与经济增长实证分析:1978~2000[J]. 金融研究,2002,(10).
- [15]周立. 改革期间中国金融业的“第二财政”与金融分割[J]. 世界经济,2003,(6).
- [16]周立. 中国各地区金融发展与经济增长(1978~2000)[M]. 北京:清华大学出版社,2004.
- [17]Hu Angang,Zhou Li. Change of regional financial development disparity in China:1978~1999[J]. World Economy and China,2001,(6).
- [18]Levine Ross. Financial development and economic growth: Views and agenda[J]. Jou-

- rnal of Economic Literature, June 1997:688~726.
- [19] Maddison Angus. Monitoring the world economy; 1820 ~ 1992 [M]. OECD, Paris, 1996.
- [20] Mckinnon, Ronald I. Money and capital in economic development [M]. Washington: Brookings Institution, 1973.
- [21] Mckinnon, Ronald I. The order of economic liberalization; Financial control in the transition to a market economy [M]. John Hopkins University Press, 1991.
- [22] Nicholas R Lardy. China's unfinished economic revolution [M]. Brookings Institution Press, 1998.
- [23] World Bank. World development report 1996: From plan to market [M]. New York: Oxford University Press, 1996.
- [24] World Bank. Finance for growth: Policy choices in a volatile world [M]. New York: Oxford University Press, 2001.
- [25] World Bank. Building institutions for markets [M]. New York: Oxford University Press, 2002.

Gradual Transition, State Capacity and Fiscal Functions Performed by Financial Sector in China

ZHOU Li

(School of Agricultural Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: This paper argues that China's government has made Chinese financial sector perform the functions of public finance in order to maintain the state capacity since Chinese economic transition. As a result, Chinese financial sector provides funds to meet the requirements of public finance to cover the budget deficit, eliminate the regional economic disparity and substitute government investment and so on, just acting as a secondary fiscal institution affiliated to the Ministry of Finance to allocate and mobilize national resources. Such expansion of Chinese government's financial capacity, therefore, has damaged the development and reform of Chinese financial sector as well as the government's fiscal capacity. Solutions are finally put forward, including the suggestion to restructure its financial sector and fiscal institutions.

Key words: economic reform; state capacity; financial capacity; fiscal capacity; second fiscal institution

(责任编辑 喜变)