

□ 姚新民

治理通货膨胀的财政政策选择

1994年以来,我国宏观经济运行的总体形势是好的,国家所采取的一系列宏观调控措施也是适当的,但是,自1993年7月份以来出现的通货膨胀问题仍没有得到根本改变,形势仍相当严峻。去年1~8月份,商品零售价格指数分别比1993年同期上涨19%、20.9%、20.2%、19.5%、18.9%、20%、21.4%和23.5%,物价仍在高位上运行。因此,政府决定将宏观调控重点放到治理通货膨胀上,这是十分正确的。本文主要从财政政策角度谈谈当前治理通货膨胀的政策措施。

一、目前我国通货膨胀的形成原因及特点

我国自1993年7月份以来发生的通货膨胀的成因归结起来有以下几点:

1. 需求过旺,超过社会供给能力。首先是全社会的投资需求过旺,基建规模过大。1992年全社会固定资产投资比上年增长42.6%,1993年又比1992年增加50.6%。去年上半年全社会固定资产投资在1993年超高速增长的基础上又增长了25.2%,其中国有单位增长了37.5%。据最新统计,到去年8月底,国有单位的增长已达到44%。这样的投资规模早已大大超过双膨胀的1988年。由于投资规模超过国力的承受能力,中央政府在方方面面要求扩大投资的压力下,只好扩大信贷规模,增加货币发行。1992年全社会货币流通量比上年增长了36.5%,达到4336亿元,1993年又比1992年增长35.3%。去年国家原定的新增4700亿贷款的指标被突破,后又将指标扩增至5200亿元。投资规模如此的扩大,必然引起投资品价格的大幅上升。在如此规模的投资总额中,还有一个明显特点,即预算内投资所占比重较小,而且有递减趋势,贷款和自筹资金投资涨幅较大。其二,消费基金增长过快。一方面,固定资产投资规模的过度扩大,带动了消费基金的过快增长。根据我国投资的投入产出模型,在我国每新增100元基建投资,有41元将转化为消费基金。据此计算,仅1992年、1993年固定资产投资规模过大部分而转化成的消费基金就高达1188亿元。这次国家机关实行公务员工资制度,企事业单位也仿照执行,引起了新一轮的工资过快增长,再加上近几年来在分配上继续向个人倾斜,各单位在消费上相互攀比,灰色收入增加,社会集团消费失控,使银行对工资和个人其他现金支出大幅度增长,1992年比1991年上升23%,1993年又比1992年上升32%,1994年1~8月与上年同期相比增长38.61%,大大超过GNP增长和劳动生产率的增长。

2. 成本推动。这其中也包含着两方面的因素:一是由于工资的大幅度上升,这从上文的讨论中已明显地表现出来;二是工业企业除工资外的各种生产要素的价格大幅上涨,1992年原材料的价格、燃料动力价格上涨11%,1993年又在1992年大幅上涨的基础上又比1992年同期上涨35.1%,1994年上半年又比上年同期上涨29.1%。此外,企业资金运用成本也呈上升

趋势。所有这些原因,共同导致了生产成本推动的物价上涨,引发成本推动型通货膨胀。

3. 产品供给结构失衡。长期以来,我国国民经济发展战略是以工业为先导,造成农业、原材料、能源、电力等基础产业发展的严重滞后。特别是改革开放以后,我国工业发展速度更加加快,加工工业品生产膨胀,农业和基础工业品发展更显缓慢。1992年以来,我国国民经济又出现了超高速增长的局面。1992年,GDP增长了13.2%,工业增加值增长20.5%,而农业则只增长了4.7%;1993年上述三个指标又分别为13.4%、21.1%和4%。工业增加值增长大大高于经济增长,农业发展正好相反。而从我国居民消费来看,目前我国居民消费的恩格尔系数在0.5~0.6之间,这对农业生产的发展产生了很大的压力。我国目前的农业发展状况显然不能满足社会对农产品的需求,使得有形的农产品供给不足,必然引起农产品的价格上升,其他瓶颈产业也是如此。再者,近几年来,居民的购买力集中于日用品领域,特别是耐用消费品领域,必然带来投资品市场的震荡,使新兴产业投资风险增大,产业发育很难跟上需求发展,许多产业刚在生命周期的第一阶段就因缺乏需求而难以生存,产业、产品结构的调整跟不上消费结构的变化,恶化了产业结构与需求结构的平衡,这种结构失衡又加剧了总量失衡,从而引发或加剧了通货膨胀。

综合以上分析可知,我国目前的这次通货膨胀的特点就是这次的通货膨胀是一次混合型的通货膨胀,是需求拉上、成本推动和结构失衡三种因素共同作用的产物。

二、当前反通货膨胀的财政措施

有鉴于我国目前这次通货膨胀的特点,政府在制定反通货膨胀的财政政策时,应努力做好以下工作:

1. 支出政策:以紧缩为特征的结构性调整

我国实行的是复式预算,根据复式预算的特点,财政支出一般分为经常性财政支出和建设性财政支出。经常性财政支出主要是工资支出和公务费支出。对于政府工作人员的工资支出,一般来说,存在着刚性,进行紧缩的空间有限。但目前有一个事实是,我国政府机构虽经一定程度的精简仍显臃肿,人浮于事的现象仍很严重,政府办事效率较低。因此,可以通过进一步精简机构和政府工作人员来达到紧缩财政工资支出的目的。公务费支出,则本身存在一定的伸缩余地。在当前通胀形势较为严峻的情况下,政府应当采取有力措施,控制公务费支出。具体包括:严格控制政府部门的社会集团消费;严禁政府部门用公款搞高消费和把公款转化为个人消费基金等行为的发生;严格控制各种会议费、差旅费的支出等。通过以上措施,切实压缩政府的经常性支出。对于建设性支出,一方面本着紧缩的原则,控制预算内基建规模的过速增长,除了国家重点建设外,能缓建或不建的工程应马上缓建或不建;另一方面,在压缩基建支出的前提下,进一步调整财政投资结构,增加对农业、能源、交通运输、原材料等基础行业的投资,使基础产业和其他“瓶颈”产业有较快的发展,切实改善投资结构进而达到调整社会产品供给结构的目的。

2. 税收政策:以强化现行税收征管为基础,进一步调整和完善新税制,发挥税收对经济的调节作用

1994年我国新税制刚出台,不少企业都在大叫税负加重,企业难以承受,而且我国目前居民个人收入仍显偏低,所得税并未在社会占主体税地位。因此,我国目前就不可能通过全面增加税收来提高财政收入,压缩社会总需求。目前所能采取的税收措施只能是:第一,清理税收支

出项目,严格控制税支出规模,坚决废除带有浓重地方保护主义色彩的税收优惠,杜绝越权减免,把该收的钱都收上来。第二,进一步完善新税制,尽早开征社会保险税、证券交易税等税种。必要的时候,可以考虑扩大消费税的征税范围,或者提高消费税税率,控制社会消费总水平的过快增长。第三,强化现有税种的各种征收管理,特别是要加强对个人所得税的征收。目前,个人所得税征管中存在着执法不严、征管偏松、税款流失较为严重的现象,必须迅速地加以扭转;强化和充分发挥投资方向调节税的作用,控制投资的膨胀。第四,对国民经济中的“瓶颈”产业,如农业、能源、交通、原材料工业等以及带动产业升级换代的产品或产业,如高技术机械设备和电子工业等,实行优惠的税收政策,促进这些行业的发展,以改善社会产品供给结构失衡的状况,减轻结构性通胀的压力,尽早实现供给结构同需求结构的基本一致。

3. 财政监督:规范企事业单位的财务行为,控制个人收入的过快增长

在当前通胀形势比较严峻的情况下,财政必须加强对企事业单位的财务监督。对于国家机关事业单位,目前正在进行公务员制度改革,实行公务员制度,工资会有一定程度的增长,但其工资调整必须严格执行国家有关规定,不得擅自突破增资标准。对超标部分,财政部门应不予承认。对于企业单位,近期更应加强对其财务活动的监督,防止借国家公务员工资制度改革之机乱涨工资、乱发奖金和津贴的行为,使企业职工收入的增长不超过本企业劳动生产率的提高,必要时可以开征收入增长调节税,以控制消费需求的膨胀。

开征收入增长调节税所面临的一个问题是如何确定合理的工资收入增长率。一般来说,制定工资收入增长率可参考的标准有:国内生产总值增长率、国民收入增长率、企业利润增长率、企业总产值增长率等,就上述所列指标中,我们认为企业利润增长率最为合适。生产总值增长率中包括有未实现成分,不能真实反映劳动生产率(有效)的提高,国民收入指标不能反映每个企业的生产经营和劳动生产率状况,而企业利润增长率指标则可反映已实现的生产增长状况。因此,可以根据企业的税后利润增长率来确定一个合理的工资收入增长率,以控制个人收入的超速增长。

4. 国债政策:充分发挥国债功能基础上适当扩大国债发行规模

国债具有很强的经济调节功能。具体表现为:一方面,政府国债的发行可以增加政府的财政收入,弥补政府财政赤字(如果存在的话),避免因财政赤字而进行货币发行,减小社会货币流量;另一方面,通过发行国债而筹集的财政资金可以用来投资于一些短线产业,如农业、原材料、能源、交通等和一些高新技术产业,以改善全社会的供给结构,增加社会有效供给;再者,国债的发行,可以将国债购买者特别是广大居民手中的货币收入集中起来,有利于减少全社会的总需求。以上三方面,都有助于减轻通货膨胀的压力。

我国去年已发行国库券 1029 亿元。问题是今年有无增发一定数额国债的可能?我们认为是可以的。从纯理论上说,国债发行规模只要不超过当年的财政收入都是可以的。我国去年的发行规模远远小于去年的财政收入规模。其次,我们可以从居民储蓄存款的变动情况来看。去年前 8 个月,在完成 1029 亿元国库券发行任务的前提下,城乡居民储蓄存款比 1993 年同期增加 2117.5 亿元,因此,今年完全有可能比去年再增加一定数额的国债。

5. 预算外资金管理的财政政策引导:控制预算外收入的适度增长,规范资金的使用方向

自改革开放以来,中央向地方下放财权,对企业放权让利,预算外资金项目迅速增加,数额急剧增大,一些地方预算外资金收入已超过了预算内。而且,从上文的分析中已知道,在投资需求过旺的所有影响因素中,预算外资金投资过大是主要原因,因此必须采取有力措施,加强对

预算外资金的管理。

第一,严格划清预算内和预算外的界限,不得任意扩大预算外收入的资金范围,截留或挤占本应上缴国家的财政收入,也不能将由预算外开支的费用挤用预算内资金。

第二,严格实行预算外资金专款专用,即预算外资金必须按国家规定的用途使用,原则上不得流用,特别是防止将其他用途的预算外资金用作基建投资、重复建设等。

第三,在必要的时候,可以实行预算外资金的计划管理,财政政策引导,即将预算外资金收支计划纳入财政计划,进行综合平衡,以便控制和调节预算外资金的规模和使用方向。

第四,严格预算外投资立项的审批工作,切实控制预算外投资的过快增长。

三、治理通胀过程中财政政策与货币政策的配合

财政政策和货币政策是国家进行宏观调控的主要工具,同样也是治理通货膨胀的主要手段。中外各国长期的实践一再表明,治理通货膨胀,保持币值稳定,它不是财政或银行一家所能实现的。这是因为各自的职能不同,作用各异,但又相互依存。因此,政府运用财政政策在治理通货膨胀过程中,必须和货币政策协调配合,共同调节货币流通,保证币值稳定和社会总供给与总需求的平衡,才能达到有效治理通货膨胀的目的。

财政政策与货币政策的配合形式主要有三种:“双松”、“双紧”、“一松一紧”。鉴于目前的经济形势,在财政实行紧缩性政策的前提下,我们认为银行(主要指中央银行)也应实行偏紧的货币政策。因为上文已述,目前我国现金投放已经过多,信贷规模偏大,若再进一步实行偏松的货币政策,不但会抵销紧缩性财政政策在治理通胀中所产生的正面效应,而且还将使通货膨胀进一步加剧。

当前,我国中央银行制定货币政策的主要工具有法定存款准备金率、再贴现率、公开市场业务操作、再贷款率、利率、信贷计划等。从我国现时的金融市场发育状况来看,再贴现、公开市场业务都处于初级阶段,规模甚小,这些政策的运用对通货膨胀的影响甚微。而法定存款准备金率现已达到13%,无法再进一步调高。因此,目前中央银行实行紧缩性货币政策的主要政策工具只能是信贷规模和利率,具体表现如下:

1. 坚决控制信贷规模的过分扩大。近几年来我国信贷规模增长过快,迫使中央银行一再更改原定的信贷额度,扩大货币发行。因此,要使治理通货膨胀有一个较好的效果,中央银行必须从严控制信贷规模。在从严控制的基础上,进一步优化信贷投放结构,增加对农业、基础产业和其他能增加有效供给产业的贷款政策,收回不合理占用的贷款,确保重点需要。

2. 适当提高利率。目前我国专业银行的利率政策主要包括以下内容:一是人民银行对专业银行的放款和存款利率;二是专业银行对企业和个人的存放款利率;三是金融市场的利率。在这三类利率中,人民银行对专业银行的存放款利率是最重要的利率,其他两类利率在一定程度上都取决于中央银行对专业银行的放款利率,中央银行提高对专业银行的放款利率和再贴现利率时,一方面增加了各专业银行从中央银行筹措资金的成本,从而在一定的程度上抑制了专业银行对中央银行的贷款需求;另一方面,由于专业银行从中央银行筹措资金成本提高,筹措到的资金减少,专业银行对企业单位的放款利率会相应提高,放款额会相应减少,同时资金市场上的利率也会相应上升,资金市场上的各种资金的供求也会相应减少,从而达到收缩银根的目的。