

雷良海

论保持经济持续增长的公共支出政策取向

经济发展是一项社会系统工程,持续的经济增长只有在一定的社会经济环境中才能实现。在创造和谐的发展环境过程中,公共支出政策的作用是至关重要的。

一、政府公共支出政策取向变化的依据

(一)决定公共支出变化的因素

决定公共支出的因素很多,归纳起来大致可分为以下三类因素:

1. 制度因素。经济制度的变化决定了政府职能的变化。不同经济制度下,政府的职能是不一样的,从而公共支出的数量和范围也是不同的。著名的资产阶级财政经济学家穆斯格雷夫根据消费品是按个人偏好生产还是按政府指令性计划生产,工作选择是由私人自己决定还是由政府决定,储蓄是由私人决定还是由政府决定,生产资料是私人占有还是公共所有的不同情况,把经济组织分成四种形式:一是纯资本主义,二是纯社会主义,三是自由社会主义,四是现代资本主义。穆斯格雷夫认为,在不同的制度下,政府对公共产品生产和供应的范围是不同的,政府的经济作用也是不同的。比如在政府对收入分配的调整方面,在纯社会主义制度下,政府只需对工资收入分配进行调整,而在纯资本主义制度下,政府必须既对工资收入又对资本收入进行调整。在资本主义制度下,由于储蓄和投资之间经常出现不平衡,导致总需求和总供给之间的不平衡,这就使得政府的稳定职能成为关键的职能,要求通过财政政策与货币政策确保合适的总需求水平,以实现充分就业和价格稳定,防止通货膨胀与失业,扩张的公共支出与税收政策就成为一个重要的手段。而在纯社会主义制度下,由于投资由政府决定,在资本主义制度下旨在阻止计划储蓄与投资之间不平衡的所谓稳定问题没有出现,社会主义的计划仅仅是确保支出增长的水平与潜在产品水平的一致,影响总需求不稳的原因主要是工业部门之间的不平衡所造成的,这种不平衡虽然也与财政有一定的关系,但并没有象资本主义制度下造成严重的稳定问题。

2. 经济因素。公共支出的作用要随着经济发展过程变化而变化。影响公共支出的经济因素主要是与经济发展相联系的支出政策的配置作用与分配作用。在这两个因素中,前者是主要的,它涉及在收入增加的过程中,财政资源如何合适使用的问题。如果其他条件不变,由于生产率的提高,人均收入也会相应提高,这时公共产品份额在总产品中比例的变化将取决于私人和社会对公共消费品需

求的收入弹性,取决于随着投资总额的增加,在私人投资与公共投资之间的适当组合。在分配方面,随着人均收入的增加,在一定的收入水平和分配形式下制订的分配措施是否应该进行某种改变,显然取决于分配政策所规定的目标。

不同经济发展阶段,对公共支出的需求也是不同的。一般来讲,在经济起飞的准备阶段,由于对各种基础设施建设的需求较大,而这些基础设施常常都具有外部经济,投资大、见效慢,又是经济发展所必需的,单个企业不愿或不能承担,政府必须承担起投资建设的责任,在“起飞”实现之后,由于对基础设施投资需求相对减少,公共支出份额将逐渐有所下降,而当经济趋向成熟时,社会保障、社会福利等的支出又将扩大,此时对公共支出的需求又会增加。

3. 其他因素。除前面两类因素之外,在影响公共支出的其它因素中,首先是技术与人口因素。技术的变化影响公共产品和私人品在资本品部门与消费品部门之间的组合,人口的变化也会影响需求模式,从而影响产出的构成。此外还有政治、文化和社会因素,这些因素影响人们的价值判断和政治力量,从而影响资源配置及分配目标。

(二)我国公共支出决定因素的变化及其对公共支出政策的要求

我国的经济改革,打破了传统的计划经济模式,逐步建立社会主义市场经济体制,在保持公有制主体地位的情况下,减少指令性、增加市场性,无论是消费品的生产方式、用工制度,还是储蓄的决定,生产资料的所有制形式都发生了较大的变化。实行政企分开,把企业推向市场,实行生产资料的多种所有制形式,这一切要求政府职能作出相应地转变。此外,经济高速发展,对与经济发展相联系的支出配置作用与分配作用提出了更高的要求。伴随着经济与技术的进步,人们的价值观念也正在发生变化。总之,随着决定公共支出的制度因素、经济因素及其他因素的变化,对政府的公共支出政策提出了新的要求,公共支出政策的稳定与协调作用以及配置与分配作用将更加重要。

在我国现阶段,作为经济发展战略措施之一的公共支出政策之所以重要,还表现在:一是现阶段经济发展条件决定了目前我国的资本积累,仍然主要依靠政府来实现,私人资本积累能力还有限;二是在计划向市场转轨的过程中,市场机制还尚未很好地建立起来,市场还不能很好地承担起应有的责任,社会化的服务体系正在建立过程之中,政府还必须提供大量的服务;三是伴随经济的发展,对公共品和准公共品的需求急剧增加;四是要实现经济的持续发展,稳定就显得格外重要,政府必须承担起调节平衡和稳定的责任,一方面通过支出政策克服和缓和发展过程中出现的各种矛盾和瓶颈,包括对地区发展进行平衡调节,对中央与地方政府职能交叉的部分进行平衡调节,对重大自然灾害进行救济补助,对国民经济薄弱环节的新兴产业进行扶持和补助;另一方面,政府的公共支出又不引起经济的过分波动,凡是可以通过市场解决或通过市场可以解决得更好的,财政不应介入,凡是通过市场得不到解决或通过市场解决不好的,财政必须涉足。因此,在我国现阶段中央财政资源很紧张的情况下,如何把有限的资源在各种用途中进行有效地分配,以促进经济持续稳定发展,公共支出政策作出正确选择就显得格外重要。

二、我国现阶段中央政府公共支出政策取向

在努力实现经济发展的过程中,中央政府必须把注意力放在连续性上。经常干扰经济平衡状况的计划是不会促进经济发展的。因此笔者认为,要保持经济持续稳定发展,根据我国现阶段经济发展的实际,中央政府公共支出政策应该把重点放在以下几个方面:

(一)加强对自然物质资源的系统开发和利用

物质资源的获得和有效使用是发展过程的源动力和经济起飞的催化剂。在实现发展的过程中,我国目前仍然面临着双重障碍,在供给方面,资本积累能力差,结构不合理,供给量有限;在需求方面,购买力仍然较小,尤其人均购买力很小,特别在内地省和一些边远地区。但在这些内地省和边远地区拥有相当的自然资源,这些自然资源方面的财富可以吸引所需的外资以发展地方工业和发展出口导向的工业,与资本和市场潜力一道,外资企业可以为当地经济的早期发展带来普遍短缺的技术与管理经验。因此,在支出战略方面,可以优先考虑对自然资源的系统开发,如对矿藏资源的系统勘探与开采等。在这方面,也可以通过利用外资来进行开采,这样一来,即使发生了令人失望的结果,比如开采失败,或者开采到的资源储藏量没有达到预期的效果等等,也可以减少金融方面的风险。当然,对自然资源的开发利用,并不仅限于矿藏资源,还可以包括对水资源的管理,电力、运输、灌溉、防洪、控制沙漠化等等。不过,在吸引外资到这些领域时,要考虑到所提供的就业机会和外汇收入,它也应该扩大国家财政资源的基础。因为只有财政资源基础的扩大,才是更广泛更平衡发展的条件。此外,对自然资源的开发与利用,还必须考虑为国家的支柱产业创造发展机会。

(二)扩大国内吸收能力

有资料表明,在发展中国家其总增长的40~50%依靠资本积累,而这个数字在发达国家不到25%。由于在发展中国家资本本身就很有有限,因此资本使用的效率问题就是极其重要的了。乍看起来,在发展中国家额外投资的回报率应该是很高的,甚至在考虑了所涉及的风险之后,大多数发展中国家都仍然提供了一些高利润的投资机会。然而,虽然在最初可能有较高的收益率,但却缺乏持续不断地吸收新投资的能力。当新的投资投入时,资本的预期收益率往往下降较大。这是因为在发展中国家所有经济发展的决定因素与资本的储备不很协调,作为对资本要素补充的一些配合因素的供应常常是低弹性甚至无弹性的。这些配合因素如熟练劳动力、物质基础设施及社会政治条件等。

在发达国家,生产要素的供应弹性较大,对一个企业家来说,他可以在可接受的价格水平下,从他的竞争对手手中获得一个熟练劳动力。而在发展中国家可能就没有这么容易了,由于熟练劳动力的供给弹性小,一旦当地的熟练劳动力储备用完了,可能就很难增加供应了,即使能够获得,付出的代价可能很高。对于基础设施方面的供应也是如此,如能源、交通运输、通讯等等都跟不上经济的发展,供应弹性很小,整个体制都需要建立。此外,一些制度方面的障碍,如文化、社会及政治方面的限制等等,要分析这些因素的弹性是相当困难的,但它们的确阻碍着效率的提高。

这些配合因素的供给弹性对资源的有效使用是如此关键,以致可以说一个发展战略的成功与否很大程度取决于它。我国作为一个发展中的大国,以上所谈到的配合因素低弹性的问题也都不同程度地存在。要成功地实现我国经济持续稳定地发展,公共支出战略的首要任务就是要提高国内吸收投资的能力。我们可以把吸收能力定义为:在可接受的收益率下,根据提供的配合要素,所能实现的投资数量。这一定义要说明的一点就是什么是可接受的收益率的问题。尤其在经济发展的起飞准备阶段,许多资本项目都产生一定的外部经济,因此对这些经济活动的全面估价应该计算它的社会收益率,不论这些外部性收益由谁受益,也不论投资是否能通过使用者付费及其他的资源得到补偿。基于这样的观点,许多对于私人或企业投资者来说并不产生可接受收益率的投资可能证明通过政府预算机制进行投资是完全可接受的,或者通过政府给予一定的补贴,由私人或企业进行经营管理。当一项这样的新的投资计划实行时,社会收益率的下降可能远比私人收益率的下降缓慢,因此,它对吸收能力的限制也就较小。

要提高国内吸收能力,重要的是要提高配合因素的供给弹性,在这方面,政府应首先加强对经济基础设施的建设,包括能源、交通、通讯等等,经济发展往往受制于这些有着极大外部经济的基础产业,但这些基础产业往往投资大、见效慢,私人或企业不愿也不能承担这种投资,因此,政府承担起对这些经济基础设施的建设就是必不可少的。在国内配合因素存在地区性不平衡的情况下,要保持一种可接受的收益率,所进行的投资项目必须综合考虑、仔细平衡,必须考虑相关行业的发展状况,即使它们不是彼此互补的,至少也应保证基础设施的优化使用,使基础设施与工业发展一体化是经济平衡增长的基本要求。通过工业的发展把原来彼此隔离的行业变成彼此的客户,这样就有利于使社会收益保持在一个可接受的水平,从而提高国内吸收能力。

其次,要提高国内吸收能力,还必须提高国内熟练劳动力的供给弹性,提高劳动力的再适应能力。在过去的二、三十年里,人们在发展战略设计中,都很重视人力资源的改善,然而,对人力资源的投资,也象其他投资一样,要获得成功也必须进行选择。首先,教育支出要增加边远地区人们受教育的机会,对教育基础设施的投入要考虑方便学生上学,鼓励父母将自己的孩子送入学校读书;其次,要考虑到文化价值、教育形式和经济发展之间存在的很强的循环因果关系。传统的社会孕育了它自己的教育价值形式,教育要成为推动社会变革的工具,要增加配合因素的供给,就必须进行改革。要实现经济的持续发展,就要求培育新的创造力,要求形成新的有利于经济发展的价值观念和文化方式。因此,教育体制必须适应于经济的发展,课程与专业设置必须重视管理的、技术的和经营方面的能力,并逐渐形成更高的效率标准。此外,在教育体制方面,还必须加强成人教育与继续教育,政府应该认识到:人们在具有一定正规学校的学历之后,真正的训练才刚刚开始这样一个事实。否则就会造成大量知识训练的浪费。因此,政府在职业训练与继续教育上的支出是一种有效的支出,政府应做出努力,提供必要的条件与训练设施。

(三)加强对农业的投入

农业是国民经济的基础,也是经济均衡发展的一个前提条件,要充分认识农业在发展战略中的基础地位。在我们这样一个农业大国,由于人均收入较低,收入的食品需求弹性还是较大的。因此,在不引起食品供应减少的情况下,通过提高劳动生产率,以便使“剩余的”劳动力能被转移到城市工业中去,这是不够的。农业产量必须进一步提高以满足对食品的潜在需求,这种潜在需求是由其他部门实际收入的提高所引起的。

在经济发展的最初水平上,虽然实际收入很低,存在大量隐性失业的农业人口,但每个人都至少有一个位置,经济是处于相对均衡的条件之下的。在这种状况下,农民只要有足够的食物,他们并不会感到灰心或社会变差了,然而对城市的居民来说,他们会认为失业是一件最可怕的事情。因此,发展政策的一个重要目标就是要避免农业人口离开土地太快,超过城市现代工业部门所能承受的增长能力。此外,农业的发展为工业的发展提供重要的原材料保证,另一方面也为工业产品提供强大的市场。所以政府增加对农业的投入,是保持经济持续稳定发展的重要前提。

为增强农民信心,促进农业发展,政府可以从以下两个方面着手:一是加强农业基础设施投入,增强农业防洪抗旱能力;二是实行农产品价格稳定政策,比如对农产品实行支持价格,以避免因经济的周期性波动,影响农民的种田积极性。农业的发展在很大程度上取决于一种合理稳定的气候,使农民的努力能获得相应的报酬。这是因为收入水平低,农民承担风险的能力小,价格不稳定阻止农民进行革新的效应就会被扩大。最好在农民播种之前,就知道政府愿意

支付的价格,使农民对合理的价格感到有保证。在通货膨胀的情况下,合理的价格水平取决于相对价格,而非绝对价格。在这方面,首先要考虑的是各农产品之间的价格关系;其次,是农产品与其他部门产品之间的价格关系。农业稳定了,国民经济的基础也就稳定了,农业人口向城市转移也就能基本符合城市工业对农业人口的吸收能力了。

(四)创造公平的竞争环境

公平的竞争环境是市场经济的本质要求,在建立社会主义市场经济体制的过程中,公共支出要为创造公平的竞争环境作出贡献。从总体上说,一是所有行业和企业同等对待,不应给某些行业和企业以使用某些经济资源的特殊优惠,比如优惠的贷款利率,较低或甚至减免的税率等等。否则,这些享受特殊优惠的企业就会对职工人为地增加工资,尽管存在丰富的劳动力资源,也会导致资源配置的扭曲,一部分企业无优惠,低工资,另一部分企业有优惠,高工资,这样在两部分企业所使用的要素比例中就会出现更大的差距;二是放开价格,变一些暗补为明补,这样一来,公共支出的水平可能会上升,但扭曲程度较低的价格体系对形成一体化的市场,促进资源的合理流动和有效配置,提高市场效率,其意义是重大的。同时,官方价格的上升及相对价格的变化也会改变公共支出的结构,如对消费品价格补贴随之减少;三是要加强社会保障体系的建设。实行政府支持下的社会保障体系是企业获得公平竞争能力的重要条件。随着我国市场经济体制的不断完善,政府社会保障支出在总支出中的比例应该逐步有所增加。

三、地方政府公共支出政策取向

改革开放以来,我国地方政府在经济活动中的作用日渐显著,这主要基于以下两个方面的原因:一是中央政府的许多经济权力已从中央向地方下移。在确立市场经济体制的过程中,地方政府已经拥有了地方自主投资权和“直接融资自主权”等重要经济权力,而且中央政府的指令性计划不断减少,在1993年工业产值中的比重已下降至16%以下,中央控制的商品种类已由原来的722种下降至30种,国家统配的生产资料已减少到19种,这都有助于地方政府经济管制权的扩展。二是政府的某些财政资源由中央向地方倾斜,特别是1984年开始的城市经济体制改革在中央和地方之间形成“分灶吃饭”的财政机制,地方政府支出的比例不断增长,在80年代相对于中央政府上升了十多个百分点,90年代这种趋势仍在继续。地方政府由于其较大的经济实力而强化了其经济职能,因此,地方政府通过有效的公共支出政策,一方面有意识地分担一些原属中央政府的公共支出项目,另一方面促进地方经济持续稳定地发展既是必要的又是可能的。

基于上述分析,地方政府应当承担哪些公共支出功能呢?根据中国现阶段的实际,地方政府的公共支出应注重提供地方性公共品服务:一是对地方性的福利、教育、应用科学研究、公用事业、医疗卫生等的支出;二是主要由地方性受益的较大的公共工程项目,如交通设施、市政建设、水电供应、环境保护、人口控制、社会保障、信息提供等。以上两方面公共品的提供,不仅是人类社会生活的需要,而且也是经济社会协调发展的关键,因而也是经济社会持续稳定发展的保证。在经济转轨的过程中,受财力所限,现阶段中央政府无力承担大量的公共品投资,尤其以上这些领域性或地方性的特点,由地方政府提供相对来说也有利于管理,因此,地方政府承担起提供地方性公共服务的主要责任,并随着经济的发展,逐渐增大其力度,这也是地区协调发展的要求。