

● 张 馨

论我国的财政政策乘数

财政政策乘数或倍数，是市场经济体制下政府开展宏观经济政策运作的基本参数之一。各财政政策手段都是通过乘数效应来发生作用的。因此，政府的财政政策目标能否实现，实现的程度有多大，在很大程度上是依其乘数而定的。这一问题将随着我国社会主义市场经济体制的建立健全，而逐步突出起来。本文拟对此问题谈谈自己的看法。

一、我国是否存在财政政策乘数

在我国，过去财政学界是长期没有研究财政收入与支出对于宏观经济变量的乘数效应问题的。我国财政理论对于宏观经济问题分析和关注的重心，是集中在财政分配的运作如何保持和实现国民经济的综合平衡这一问题上的。对此，财政理论是研究如何将自身支出控制在自身收入的规模内，指出财政不仅要实现自身的收支平衡，而且要以增拨银行信贷资金的方式帮助信贷实现收支平衡；指出财政安排的固定资产投资规模要与国力相适应，要在各个部门、行业 and 地区之间保持适当的比例关系。只有这样，财政才能发挥其关键性作用去既保持国民经济总量的平衡，又实现国民经济结构的平衡。一句话，当时研究的都是财政如何直接以自身的收入和支出，去保持和实现国民经济的综合平衡。至于财政收支是否可能引起相关的经济行为的连锁反应，从而产生财政政策对宏观经济的倍数影响问题，财政理论则是丝毫也不曾涉及的。这实质上意味着当时我国的理论是没有认识到我国的财政乘数问题的。

但在西方则不同。西方财政学和宏观经济学是详细地和深入地探究了财政政策变量的乘数问题的，指出政府收支不仅对于宏观经济总量产生直接影响，而且更主要的是这些影响还通过市场的不断传递产生间接的然而却是倍数的连锁反应。这就使得政府的财政政策运作有远超出自身收入与支出的政策效力，从而使得财政政策成为政府的最主要的宏观经济政策之一。不仅如此，西方财政学还进一步考察了政府支出和税收作为财政政策手段使用时，对国民收入等宏观经济总量的不同乘数效应问题，指出财政乘数是政府支出乘数和税收乘数共同作用的结果。从政府支出看，它引起国民收入的同向倍数增减，产生着正的乘数效应；而从税收看，它的增减变动则引起国民收入反向倍数增减，产生着负的乘数效应。同时，由于政府购买性支出乘数的绝对值大于税收乘数的绝对值，因而政府收入与支出的同增同减并不相互抵销而使国民收入变化等于零，而是等于购买性支出的增加额，这就是“平衡预算乘数”。这样，从理论上说，西方财政对于社会总需求的影响，不仅可以通过税收与政府支出各自的增减，而且还可以通过两者的同增同减，以及各自增减数额的大小，来作用和调节宏观经济，使之避免过大的周期波动幅度。

西方财政学还进行了进一步的研究：（1）分别考察了私人投资不变与可变情况下的财政乘数问题，指出上述的财政乘数仅是在私人投资作为外生变量，即财政收支不引起私人投

资变化时的乘数，而在私人投资可变时，它作为财政政策变量的内生因素，改变着财政乘数；（2）考察了公债作为财政政策内生变量时财政乘数的变化，指出了赤字以向私人部门发行生息公债，或者以向中央银行发行具有扩大货币存量能力的公债来弥补时，财政的政策效应和乘数是各不相同的；（3）在以上分析的基础上，还较详细地研究了稳定政策的应用问题，分析了扩大财政支出以增税、或以向私人增发公债、或由中央银行购买公债等政策手段和方法多种搭配下的不同财政政策乘数，及其各自可能产生的效果。这就为西方政府如何具体地开展财政政策运作，在乘数效应上提供了强有力的理论依据。

二、为什么当时我国不存在财政乘数

理论是客观现实的反映。长期以来我国财经理论没有涉及到乘数问题，是计划经济体制下我国基本上不存在财政收支对宏观经济总量产生乘数效应这一客观现实的反映。在过去高度集中统一的经济体制下，财政收入与支出的运作所赖以对国民收入产生乘数效应的渠道和媒介被取消，决定了当时不存在财政乘数。具体来看，可从以下两个方面来考察：

第一，财政收支对国民收入的乘数影响和作用，是通过市场的自发运动而产生的，市场是财政收支的乘数效应的渠道和媒介，但这一市场又必须是自由交换而不能是计划控制和安排下的市场。这是因为，财政收支的变化，引起着有关各方的国民收入拥有量的变化，这导致有关各方社会需求量和市场购买量的增大，引起社会供给的增大和供给方收入的增大，然后形成新一轮的需求和供给量的扩张，这就在市场的自发运动中如以石击水所产生的一波又一波的自动扩张结果。一旦计划直接控制和安排着人们的市场活动行为，它就切断了市场自发扩张的过程，财政收支引起国民收入的增减过程就无法传递，当然也就谈不上乘数扩张问题了。在西方，市场经济使得市场能自发地对财政收支作出反映，税收和政府支出的增减变化，很自然地能经由市场传递和扩散，从而产生国民收入的乘数变化结果。然而在当时的我国，生产、分配和交换基本上由指令性计划所规定，一方面企业按计划进行生产和销售，另一方面即使企业超额完成生产和销售计划，其增加的收入在当时高度集中的企业财务管理体制下也全额上交财政，也没有产生新增市场需求的可能。这些，都割断了财政变量发生变化与市场对其乘数反应之间的纽带，也就无法产生市场对于我国财政收支变动的连锁反应。从这里我们也可以看出，为什么当时我国实行的是直接调控而西方实行的却是间接调控，其根本的原因就在于乘数效应是市场自发运动的结果，而不是政府直接计划安排的产物。样，财政的收入与支出作为政府自身的分配活动，是政府所能直接安排和控制的，但它们所产生的乘数效应却是市场的产物，财政乘数是政府直接分配与市场对其反应的综合结果，因而是政府对宏观经济进行间接调控的具体表现。反过来，计划经济体制正是由于否定了市场的自发运动过程，决定了当时政府收入与支出在对宏观经济发生直接作用后就终止了其政策效应的扩张过程，从而不具备间接调控能力。这，又是与计划经济体制下政府是对整个经济进行直接的计划安排与调控相吻合的。

第二，财政分配对国民收入的乘数效应和影响，是建立在财政收入和支出的增减，能自动引起人们的收入量以及消费量与投资量的一波又一波的相应变化上。西方的财政收支，引起市场需求和供给的多轮自动扩张的过程，也同时就是人们可支配收入及其相应支出的多轮自动增减过程。然而，在我国的计划经济体制下，财政的收入与支出的增减大体上是不引起企业和个人自主支配的财力的相应自动变化的。

从财政收入看，与西方财政几乎只有税收一种手段不同，我国财政收入当时由税收和上交利润两大手段组成。当时税收的减少或增加，引起企业利润的增加或减少，在统收统支的国营企业利润分配制度下，产生的仅是企业上交财政利润的增加或减少。即使此时企业自主财力有很小的增加，其使用也受到有关财务制度的过于严格的限制。同时，当时不存在个人所得税等税种，个人也几乎不承担着直接向财政缴款的义务和责任，因而财政收入的增加或减少，也就几乎不发生西方式的严重影响个人可支配收入的结果。这样，财政收入的变化，并不表现为企业和个人自主支配财力的变化，当然也就谈不上由财政分配而引起的连锁反应了。

从财政支出看，西方的政府支出的增加，引起要素和产品出售方的收入增加，又进一步引起人们消费和投资的增加，再引起新一轮的收入和支出的增加，形成乘数扩张的结果。在我国计划经济体制下，财政支出增加引起企业收入增加时，一方面统收统支的国营企业利润分配制度使得企业收入的增加全上交了财政，企业自主支配的财力没有增加；另一方面，固定工资制和奖金的取消，使得个人收入也没有增加，这也就不可能引起支出→收入→支出→收入……的自发连锁反应。当然，在当时计划管理不到的地方，财政收支还可能产生某种乘数效应，但从整个经济来看只是极次要的现象，并不否定当时从总的看不存在财政乘数的结论。

三、改革开放与财政乘数

改革开放已使我国经济环境发生了很大变化，上述两个否定我国财政乘数的因素已逐步处于再否定之中，即一方面指令性计划直接调节的范围与程度已大为缩小，市场自主调节的范围与程度已极大增强，市场经济体制正处于逐步建立之中；另一方面，企业和个人自主支配的财力与它们的市场运营状况和财政收支变动的相关程度已大为提高。所有这些，都决定了我国财政收支的变动必然会对宏观经济产生一定的间接连锁反应。在这种背景下，我国财政理论界仍然没对财政乘数问题予以重视，这是为什么？应该说，这除了理论研究的滞后外，更主要的还在于这一时期的财政乘数的扭曲性和弱小性，这是由这一时期双重体制并存的经济环境所决定的。

从市场因素来看，十余年来我国的改革过程是一个市场因素不断增大的过程，但市场经济体制还没有完全建立。政府对经济的指令性计划控制尽管处于不断的减弱之中，但影响毕竟还是存在的，尤其是政府对国民经济的某些关键部门活动的计划和行政干预，也阻碍着市场机制的顺畅运转。这样，市场发育的不健全不充分，使得财政政策的乘数扩张过程将是不顺畅的和扭曲的，扩张的倍数也是大打折扣的。

然而，对财政乘数起更大阻滞作用的，还在于双重体制下企业和个人自主财力及其支出对财政收支变动反应的灵敏度过低上。

从财政收入看，税收和各种利润上交方式的变动，对企业自有财力的影响相关程度较低。财政收入的增加尽管可能减少企业留利，但企业仍可以通过银行贷款、乱挤乱摊成本以及欠交税利等种种方式，维持已有的固定资产投资规模和奖金福利水准，企业自主财力的减少并不能相应迫使其压缩投资和消费支出。企业投资规模的控制，更多地是由行政的和计划的控制来实现的。反之，财政放权让利使企业自主财力的增加，企业也必然要相应增大其投资等支出，但如遇上国家的固定资产投资计划指标限制之，则企业投资规模也将受到压抑。

可见,这一时期财政收入的增减尽管可以引起企业留利的增减,但并不必然相应引起企业支出的增减,在财政乘数扩张的收入→支出→再收入……的链条上的第一个支出环节就被砍断了,从而难以产生有效的乘数效应。而从个人收支看,这一时期的个人收入调节税和个人所得税在税款数额所占比重上都过小,并不足以对宏观经济总量产生有意义的乘数效应。

同样的道理,财政的购买性支出的增加和减少,引起着企业收入的增加和减少,但难以进一步引起企业支出的相应增加和减少,从而严重阻滞以至终止了财政支出所可能产生的乘数效应过程。

从根本上看,这一时期财政乘数还受到资源约束型经济的限制。西方财政乘数之所以能扩大国民收入以克服有效需求不足的状态,是以经济处于生产可能性曲线之内为背景的。财政增支减收引起私人投资和消费变化,增大了社会需求而引起社会供给的扩大,从而产生国民收入倍数扩大。而我国改革开放以来尽管经济发展已出现了种种受需求约束的迹象,但根本的还是受到能源交通等“瓶颈”制约,此时财政政策对需求总量的扩张,还将受到实际供给扩张能力的限制,而不得不减少和削弱着实际国民收入乘数扩张的程度。正是从这个意义上说,尽管这些年来我国财政连年赤字,并且赤字规模不断攀升,但几次社会需求过大的关键原因都不在于财政,而在于非财政投资和信贷规模的失控,就表明了这一时期财政收支仍难以说是存在着强烈的乘数效应的。

四、我国也应开展财政乘数研究

财政收支的乘数效应,是离不开市场这一行为载体和企业与个人这些行为主体的。随着我国向社会主义市场经济体制的转化,随着现代企业制度的建立,双重体制并存和企业缺乏自我约束机制的局面正在结束,我国财政收支将愈益具有明显的和强烈的乘数效应。然而,仅承认存在着财政乘数效应已是不够的,更重要的还在于对我国的财政乘数问题进行具体研究。由于我国财政经济不同于西方,因而我国财政乘数将是有着自身特点的。

从财政收入乘数看。我国财政收入除了税收之外,还有着各种形式的利润上交收入。税收是国家作为社会经济管理者而征收的,各种利润上交如承包费、租赁费、股息红利等等,则是国家作为国有资产所有者而征收的。这样,我国财政收入乘数不仅要考虑和分析税收变动对国民收入的影响,还要考虑和分析各种利润上交变动的影响。具体来看,我国财政收入乘数的特点应从以下几个方面分析:(1)我国的税收不管是流转税还是企业所得税,大体上都实行比例税率而非累进税率,因此它的乘数分析除了大体上适用于西方财政学关于税收乘数的分析外,还应考虑剔除西方分析中以超额累进的个人所得税为主要对象的因素,结合我国的比例税率的流转税和企业所得税的特点,来求出我国自己的税收乘数;(2)我国的各种利润上交形式的乘数效应可再进一步分析。对于定额上交、比例上交和累进上交的,可比照西方理论对同类税收所得出的乘数来求得;(3)除了各自进行分析外,更重要的还应分析税收和利润上交两种财政收入手段在互相搭配共同运用时所产生的综合乘数。由于我国财政的这两种收入形式都是对企业纯收入的集中,两者的消长是互相影响的,因而在这两种收入形式联动时,两者都是对方乘数的内生变量,即财政收入的综合乘数应是税收和利润上交在对方的乘数变动中互为内生变量而产生的。

从财政支出乘数看。由于我国财政支出绝大部分是购买性支出,因而大体上只要借鉴西方财政学关于购买性支出乘数的分析就行了。

(下转第55页)

社会财富，缓和固定资产供求紧张状况，提高全社会的固定资金使用效果。

3. 加强宏观调控，发挥市场机制作用。要使企业正确进行财务决策，并在决策时比较正确地处理宏观利益与微观利益、当前利益与长远利益的关系，靠行政命令与强制手段无济于事，而只能运用价值规律，运用各种经济杠杆，加强宏观控制、调节和引导，注意发挥市场机制的作用。为了加强宏观控制和引导，让市场机制在一定程度上正常运转，当前首要的问题是进行价格体制改革，使长期被扭曲了的价格得到校正，价格能比较确切地反映价值，改变价格严重背离价值的不合理状况。要进一步扩大市场调节的范围，使大部分商品价格能比较灵敏地反

映价值、反映市场供求关系，成为市场的指示器和调节器。通过市场机制的正常运转，为企业提供的关系，为企业提供的正确的市场信息，从而提高企业的决策水平。

此外，要让企业正确进行财务决策，企业内部必须要有一种追求自我改造和自我发展的动力，这种动力的产生，来源于企业的职工在权、责、利相结合基础上所产生的对切身经济利益的强烈要求，来源于职工经济利益与企业经济利益的紧密结合，同时还来源于企业和职工对社会的高度的责任感和献身精神。这就需要在改革的实践中进一步探索，创造新的形式，使企业正确地、自觉地进行财务决策。

（上接第39页）

要解决公司股息的经济意义上的双重征税问题。这是指对同一所得在不同层次上重复课税，即对公司的所得在公司层次征收公司所得税，对分配的股息在股东层次征收个人所得税。这是否属于双重征税，国际上的“虚拟法人说”与“实在法人说”对此至今还争论不休。但世界上多数国家都注意采取办法来解决或部分解决这个问题。因为它一方面抑制了股东的投资积极性，使企业难以较好地筹集资金；另一方面增加了股东的投资成本，直接影响社会投资总量。我国可以考虑采取两种办法解决：一是在公司层次征收公司所得税，对分配给个人的股息予以税前全部或部分扣除；二是在个人股东层次，对已缴的公司所得税可以全部或部分抵免应缴的个人所得税。

（上接第36页）

最后，还应将财政收入与财政支出结合起来，考察整个财政分配所产生的综合乘数。由于我国国债已不再作为财政收入，而仅作为弥补财政赤字的手段了，因而我们也应分别考察：（1）当不发行公债，即财政收支大体平衡时，我国的平衡预算乘数；（2）当发行公债以弥补赤字，即公债作为财政政策的内生变量时，我国财政政策的综合乘数；（3）还应进一步分析，公债由企业、个人和非中央银行的金融机构购买时对财政乘数的影响，以及中央银行以国债为对象开展公开市场业务时有着怎样的财政乘数，等等。这些分析已涉及到财政政策与公债政策和货币政策的关系，因而是更为复杂的。

总之，由于我国除了公共财政之外，还存在着国有资产财政，这就使我国财政分配远较西方财政为复杂，从而我国的财政乘数也是更为复杂的。社会主义市场经济体制正在建立之中，但还很不完善，兼之各种行政性计划性的因素的干扰，我国财政乘数的影响就更为变幻莫测了。我国目前经济形势的演化已远非政府直接计划管理所能把握和控制得了的。因此，如何更好地开展宏观间接调控已是当务之急，而财政乘数即为政府间接宏观调控所应解决的最重要课题之一，这就清楚地表明了这个问题的重要性。