

●席克正 丛树海

宏观经济中财政政策与货币政策的选择

现代经济的发展越来越重视宏观经济政策的研究。随着社会主义商品经济的日益发展,财政政策与货币政策作为国家的两大基本政策,成为国家干预宏观经济、协调社会总供需平衡和促进经济发展的主要手段。

在我国的改革开放过程中,由于简政放权、政企分开,国家对经济的行政干预将不断减少,逐步代之以宏观间接调控。因此,宏观经济政策的研究势将成为我国经济理论和实践的核心问题之一。本文仅就宏观财政政策与宏观货币政策的运用,以及财政政策与货币政策协调配合的选择,进行初步的探索。

一、财政政策的运用和选择

实现宏观经济的均衡,离不开财政政策的调节,也就是当经济偏离了均衡状态时,国家可以利用各种财政杠杆,主动地进行调控,促使宏观经济恢复均衡,保持稳定增长的趋势。

宏观经济失衡一般有两种情况。一种是经济发展过热,社会总需求超过社会总供给能力,经济出现膨胀。这种情况经常发生在经济发展水平不高的发展中国家,其原因主要在于不少发展中国家政府在发达国家外部示范效应和内部赶超冲动下,采取了以速度偏好、模仿偏好和集中偏好为特征的加速经济发展的政策。我国曾几度出现的膨胀性失衡,大致也属于此类性质。另一种是经济萧条,出现停滞状况,社会总需求小于社会总供给能力。这种情况一般发生在工业化的发达国家,其原因主要是社会有效需求不足,投资缺乏动力。

对宏观经济失衡的调节,应从“供”和“求”两个方面入手。发展中国家的财政政策既要力图增加有效供给,又要抑制过于旺盛的需求,特别是要把政策重心放在增加供给方面,这是发展中国家基本国情的客观要求。为适应这一客观要求,财政政策可以选择收入政策、支出政策和平衡政策,以实现预定的经济目标。

1. 收入政策

运用收入政策调节宏观经济的失衡,其着眼点主要放在社会总需求一方,即在社会总需求大于总供给时,通过提高税率、增加税收、增发国债,强化中央财政地位,而达到适度抑制需求,改善供求关系的目的。然而,令人遗憾的是,收入政策对供求关系的调整往往存在片面性,难以完全达到既抑制需求又激励供给的目标。恰恰相反,当提高税率、增发国债以控制需求的同时,事实上也同时抑制了供给能力和供给积极性。这显然有悖于收入政策运用的初衷,更严重地不符合把财政政策的重心放在增加供给方面的客观要求。由此看来,仅仅依靠收入政策本身调节宏观经济的运行,其作用是很不充分的。尤其是在税收主要涉及企业的国家里,增税对增加供给积极性的不利影响表现得十分明显。也正是从这个特点上,我们认为,运用收入政策调节社会总需求时,不能片面地采取紧缩总需求的调整,以免有损于供

给能力，不利于经济的持续和稳定发展。

尽管如此，收入政策对社会总供给一方的调控，也不是完全无效的。它至少有两方面的积极作用。其一，通过国家收入的增加或减少，可以把原来属于私人部门的收入转化为公共部门收入，或将公共部门收入下放给私人部门，从而起到结构调整作用。考虑到公有制国家财政的经济职能，这部分资金安排投资时，有利于改善产业结构。其二，即使收入总量不变，还可以通过有增有减的结构性收入政策，直接进行“奖”、“限”，这在我国的产品税制中表现得比较显著。

2. 支出政策

运用支出政策调节宏观经济的失衡，其作用较之收入政策具有更大的灵活性和有效性。支出政策不仅可以直接影响社会总需求，而且能够直接影响社会总供给，并对社会供需总量和构成的协调同时发挥作用。但是，支出政策仍然有其不尽完善之处，主要表现在：第一，支出水平的变化和选择，本质上离不开收入政策的支持，而增加支出和增加收入之间，往往存在目标矛盾，即扩大支出的目的在于刺激需求，但增加收入的结果却又削弱了社会需求；第二，依靠财政发行维持支出规模，从中长期有可能导致通货膨胀，损害经济发展的稳定性；第三，减少支出虽然被认为是政府抑制需求、实施紧缩的有效手段，容易得到民众的赞同。但支出的刚性特征又往往给削减工作带来许多实际困难。其结果，不是削减了非生产性支出，而往往是大量削减生产性支出，导致经济增长迟缓，甚至引起经济衰退。

虽然支出政策有一定的局限性，但也有不可忽视的积极作用。首先，依靠收入政策而增加的支出，至少可以起到化私人消费为公共消费的作用，改变支出结构。其次，适度扩张的财政支出规模，对社会经济具有的刺激作用是客观存在的。再次，支出构成的合理调整，对经济发展、增加社会总供给的意义尤其重大。特别是在我国这样的社会主义国家，生产建设支出占有相当重要的地位，其比重的选择、投向的调整，对增加供给能力，平衡社会总供需的影响很大。最后，若努力压缩不必要的非生产性支出，不仅可以缓解社会总需求压力，而且有助于精兵简政，提高行政管理和国家管理的效率。

3. 平衡政策

作为发展中国家，我国宏观经济运行的主要特征是供给不足，需求经常超过了可供能力。所以，从总体上看，平衡财政政策应当成为我国调控宏观经济的基本选择，即注意维持年度财政收支平衡。但必须同时强调指出，保持平衡的财政政策，不能绝对排除在有些年份，或特殊经济时期可以适当采用非平衡的财政政策。如通货膨胀严重时期，不仅是平衡问题，而且应当实现财政结余，并把结余列为一笔“平衡基金”，以便出现赤字时作为弥补之用。又如在经济不景气时期，社会需求不足，市场疲软，可以增加支出，实行适度的赤字财政。当然，究竟是否采用平衡政策，或选择非平衡的结余或赤字政策，须要摆脱财政本身的范围，从宏观经济的大目标中寻找答案。也就是说，着眼于宏观经济均衡的基本目标。

二、货币政策的运用和选择

宏观经济的均衡，同样离不开货币政策的调节，即当经济运行出现失衡时，国家利用各种金融杠杆，调节货币供应量，以维护经济的稳定和发展。从我国经济实践看，国家用于宏观经济调控货币供应量的工具，主要有存款准备金、利率、信贷计划等几个方面。

1. 存款准备金政策

80年代我国银行体制改革以后，形成以中央银行为主导，各专业银行为核心，其他金融机构为补充的比较完善的银行体系。各专业银行和金融机构经营具体的信贷业务，中央银行担负宏观调控的职责。而中央银行对专业银行的信贷调控，首先是通过存款准备金制度实现的。即当宏观经济出现膨胀时，中央银行提高存款准备率，削弱专业银行的贷款能力，达到紧缩银根，抑制社会总需求，缓解膨胀的目的。反之，当宏观经济不景气、市场疲软时，中央银行则适度降低存款准备率，增强专业银行的贷款能力，从而放松银根，刺激社会需求，促进经济复苏。

存款准备金制度是中央银行调节专业银行信贷能力的一项重要手段，因而也是一国政府用于宏观经济调控的经济杠杆之一。但从我国实践看，存款准备金政策在调节货币供应量方面，作用并不充分。原因主要在于我国专业银行并不是纯粹的“商业银行”。一方面，我国专业银行作为经营货币的特殊企业，从事基本的信贷业务，取得“银行结益”；另一方面，我国专业银行作为国家所有的金融机构，还直接贯彻国家的货币金融政策，加之传统银行体制的影响，存款准备金作为中央银行宏观间接调控的重要性的有效性就必然相对逊色，其作用远不如西方实行市场经济的国家。

尽管如此，存款准备金制度仍然是中央银行进行宏观经济调控不可缺少的经济杠杆，尤其是随着我国经济改革的逐步深化，间接调控将越来越发挥其重要作用。

2. 利率政策

利率是信用制度实行有偿原则的基本形式，一般属于“微观”范畴，但在我国特定的金融管理体制中，利率不仅是借贷双方利益调整的“微观”问题，而且成为国家进行“宏观经济调节的金融手段之一。尤其是在传统的金融管理体制下，信贷利率水平是由国家制定的。专业银行形成独立体系后，在利率水平决定的权限上，虽有一定的松动，但就总体看，仍然要由中央银行来决定。

中央银行对信贷利率水平的选择，由于放到了“宏观”角度来进行，就成为国家宏观经济调节的货币杠杆之一。即当宏观经济出现膨胀，社会总需求大于总供给时，适当提高存贷利率，以吸引存款，限制贷款，达到收缩银根、减少流通中货币量的目的。反之，则适当降低存贷利率，达到抑制存款、鼓励贷款、松动银根、增加流通中货币量的目的。中央银行将利率决定权限收归己有，虽然可以增加中央银行宏观调控的手段，却同时削弱了专业银行在微观经济活动中应有的地位。在某种意义上，使得专业银行成为国家金融行政机构的附属物。专业银行的企业属性弱化，行政属性增强。这显然不利于专业银行的自主经营和自负盈亏的独立经济核算。我们认为，适应于经济改革深化的需要，我国金融体制的改革，应继续完善中央银行与专业银行的职能分工。其方向应当是：①深化中央银行的宏观管理，包括中央银行宏观管理的权威性和手段的多样化；②理顺中央银行与专业银行的职能关系，进一步明确专业银行作为企业的自主经营、自负盈亏的经济实体地位；③弱化专业银行金融管理的行政职能。专业银行的金融管理应围绕其正常的信贷业务进行；④将利率决定权限和其他有关企业自主经营的权限交还专业银行，使其能真正面对存贷客户，根据市场供求关系，自主地决定贷款规模、方向和利率水平，讲求经济效益。

3. 信贷计划

信贷计划是我国直接进行宏观金融调控的一种主要形式，一般由中央银行和专业银行共同协调制定。信贷计划制定以后，下达给各专业银行和各个地区，由各专业银行和各个地区

遵照执行,具有强制性。长时期以来,信贷计划在我国金融实践中发挥过主导作用。它直接关系到流通中货币供应量问题,对经济稳定和发展有重大影响。

我国信贷计划对各专业银行和各地地区的调控,通常采取全额控制和差额控制两种形式。前者要求各行各业严格按信贷计划发放贷款,机动性较小。后者,中央银行只控制各行和各地区的信贷差额,多存可以多贷,有一定的机动性。

对信贷计划的直接调控,有两个问题需要进行重新认识和解决。其一是有否必要继续保持信贷计划的直接调控。其二是如何实现以及选择哪种方式进行调控。对此,我们认为:①从我国国情看,至少在近中期,适当地进行信贷计划的直接调控仍然是必要的。这是因为,我国目前还不具备发达的政府债券市场。尽管我们较有成效地运用了存款准备金制度和利率政策来影响货币供应量,但在没有公开市场政策的条件下,仅仅运用这些政策工具是不足以控制货币供应量的。因此,有必要更多地使用控制信贷规模的信贷计划。这也是许多发展中国家长期实践的经验;②信贷计划的实施要有一定的适度性,即信贷计划控制和调节过程中不能否定和取代其他金融杠杆,不能搞信贷计划“一言堂”。换言之,在信贷计划落实和社会主义商品经济发展、市场日趋完善的条件下,还要充分发挥利率、准备金、再贴现,以至于公开市场买卖等经济杠杆的作用;③信贷计划的实施宜松不宜紧,即要求各专行和各地地区在执行信贷计划的同时,又给予一定的机动性,如差额信贷计划控制等;④随着我国市场体系不断完善,信贷计划调控的范围也将逐步地受到一定程度的限制。

这里需要指出的是,宏观货币政策在实践中具有一定的局限性。例如,经济不景气时期,中央银行松动银根,意在扩大需求。但此时具有企业性质的专业银行往往会认为贷款风险较大,而不愿扩大贷款。中央银行的松动政策受到阻碍。反之,在通货膨胀时期,尽管中央银行抽紧银根,提高利率,但专业银行往往仍然愿意扩大贷款,中央银行的紧缩效果并不理想。货币政策的这种局限性,主要靠与财政政策的配合运用来消除。

三、财政政策与货币政策的协调配合

宏观经济的均衡要求社会总供需及其构成的平衡。假定社会实际的需求与社会能够提供的产品构成是一致的,那末,宏观经济均衡就基本表现为社会总供求的平衡。又由于经济可划分为若干个部门,因而各部门的需求与供给之间,又形成了各自平衡和统一平衡问题。

假设:经济的三个部门为私人部门、公共部门和金融部门。私人部门收入为 C ,支出为 C ;公共部门收入为 T ,支出为 G ;金融部门收入为 S ,支出为 I 。

则:国民经济总收入 $Y = C + T + S$

国民经济总支出 $W = C + G + I$

因为:社会总需求 = 社会总供给 宏观经济均衡

所以: $C + G + I = C + T + S$

又由于私人部门的收支总是相等的,即 $C = C$

所以,着眼于宏观经济均衡的财政政策、货币政策及其财政与货币协调政策的选择,只能有以下三种情况:

(1) $I = S, G = T$ 即信贷平衡,财政也同时平衡,其结果当然是 $I + G = S + T$

在这种情况下,财政部门和金融部门皆大欢喜,整个宏观经济处于平衡状态。然而,这种情况的出现并不一定是经常的,至少不是必然的,可求而不一定可得。

(2) $I > S$ 、 $G < T$ 即信贷逆差, 财政结余, 且信贷差额恰好等于财政结余。这时, 财政、信贷两个部门各自并不平衡, 但财政与信贷协调能取得整个宏观经济的均衡, 即 $I + G = S + T$

在这种情况下, 信贷部门表现得比较困难。常常需要财政支援, 而财政部门日子比较好过。但从整个宏观经济均衡的目标和要求看, 与第一种情况并无本质差别。因此, 仍不失为宏观财政政策与货币政策协调配合的一种选择。

(3) $I < S$ 、 $G > T$ 即信贷顺差, 财政赤字, 且信贷顺差额恰好等于财政赤字额。这时, 财政、信贷两个部门各自也表现为失衡, 但财政与信贷协调依然可以取得整个宏观经济的均衡, 即 $I + G = S + T$

这种情况与第二种情况正好相反, 财政部门比较拮据, 信贷部门的日子又比较好过些, 但从整个宏观经济均衡的目标和要求看, 它与第一种和第二种情况也不存在实质性差别。所以, 它也是宏观财政政策与货币政策协调配合的又一种选择。

经济实践中经常存在着一种矛盾现象, 即一方面人们往往偏爱财政、信贷各自平衡又统一平衡的理想模式, 另一方面这种理想状态又不可能时时出现, 加之客观存在的部门所有制意识, 使得人们经常注重的是各自部门的平衡, 而非整个宏观经济或各部门的统一平衡。很显然, 宏观经济所要求的恰恰是各部门的统一平衡, 而不仅仅追求财政或信贷各自部门的平衡。更确切地说, 上述三种情况, 从宏观经济均衡的角度上都是合理的、可以接受的选择。

我国是一个发展中国家, 宏观经济的矛盾经常表现为社会总供给不能充分满足人们日益增长的物质和文化需要。我国又处在经济改革和体制转轨过程之中, 传统的统收统支、统包统揽正在被充满活力、注重市场和宏观间接调控所替代。这两个基本因素, 似乎决定了我国近中期宏观经济应当偏向于选择紧货币与松财政的配合协调。其主要根据有以下几点:

1. 总量上有必要继续适度控制需求。尽管近年我国经济发展较快, 产品可供量增加, 但近12亿人口的消费需求及其进一步加快积累的需求, 其潜力相当大。在强调经济发展, 加速经济增长的情况下, 仍然不能忽视需求问题。通货膨胀或者潜在的通货膨胀危险, 依然是我国经济的隐患。

2. 宏观货币政策具有比较有利于调节社会供需总量平衡的特点, 从而决定了适度抑制需求必须主要依靠紧货币政策来实现。通过较紧的货币政策, 严格控制货币流通量, 缓解通货膨胀的危害, 保证经济的稳定和发展。

3. 产业结构必须进一步调整改善。通过调整产业、产品结构, 减少无效供给, 增加符合人民需要的有效供给, 压缩积压产品。

4. 宏观财政政策具有便于调节经济结构的特点, 从而决定了调整产业、产品结构的任务, 主要应通过比较松动的财政政策来实现。以财政直接投资、税收优惠、税率高低进行奖励, 达到改善供给机制、增加供给的目的。

5. 经济政策和体制转轨过程中, 需要有比较宽松的财政政策予以配合。众所周知, 80年代经济改革以来, 我国逐步下放了一部分财权、财力, 这对搞活企业、搞活经济无疑具有很大的帮助。而在今后的深化改革中, 倘若采取紧缩财政政策, 则会对改革的深入发展带来很大的困难。首先, 紧缩是有阻力的, 已经下放的财权、财力事实上已经成为企业和地方的“既得利益”, 成为企业和地方自我发展的经济保证。收回已经下放的财权、财力, 将有可能导致社会经济发展的不稳定性。其次, 财政支出具有刚性的特点。国家职 (下转第58页)

因，有报废退修过多，生产不合标准的等外品，增加检验的复查时间，使用不合格的材料、工装、设备，加工工艺改变，使用的工人等级不合理，设计改变，不遵守工艺，等等；成本出现的差异，可以根据成本项目划分为：直接材料，包括价格差异、消耗差异、配方比差异等，直接人工，包括工资差异、效率差异、工组工人组成的差异等，车间经费和企业管理差异，可概括为预算差异和效率差异，等等。

出现差异，就意味着两个可能，一是在执行目标中出现了好的效果，也就是性能提高，成本降低，这是“正”差异；二是出现了损失，也就是性能降低，成本上升，这是“负”差异。出现“正”差异，就要总结经验，巩固成绩。出现了“负”差异，就要找出原因，寻求补救的措施，防止浪费的扩大，以保证目标的完成。差异分析具有以上作用，因此必须做到及时、正确。

组织差异分析的最有效的办法，就是在目标管理的基础上，充分调动广大职工当家

作主的积极性，做到专群结合，开展全面质量管理和全面经济核算，广泛开展车间、班组的质量管理小组和班组核算小组的活动。正确运用：

（1）想（计划）：也就是下达目标，按目标执行管理；

（2）干（执行）：在执行过程中，严格地进行过程的班组核算和正确地进行质量统计；

（3）查（检查）：进行差异对比分析，查出造成差异的原因和查明经济责任；

（4）改（提措施）：在查明差异原因的基础上，找出改进工作的措施，并付诸实施，不断地改进工作。

按照这个工作步骤来组织好过程的差异分析工作，就能使价值工程和全面质量管理、全面经济核算和经济责任制紧紧地结合起来。通过全体人员的共同努力，使企业的产、质、效的各项目标，在生产、技术、经济有机地统一的基础上，取得更大的经济效益。

（上接第18页）能的扩大，消费水平的不可降低性，以及生产性支出的必要性，都使得大幅度减支不太可能。再次，增收也有一定的困难。尽管随着经济增长，财政收入也会有一定程度的增长，但要提高增收幅度，加快收入步伐，却困难重重。一方面不能在增收过程中影响资源的有效配置，损伤增加供给的积极性，另一方面又要相应提高人民本来并不很高的消费水平。此外，提高收入比例，增设新税种或提高税率，还要受到立法机构的制约。

总之，从我国现实经济的情况，以及今后一个阶段的发展要求来看，我国宏观经济应当在更好地协调财政政策与货币政策的同时，将紧货币和松财政的配合，作为宏观经济政策的基本选择。

紧货币、松财政政策的配合，其目的是：松财政可以为调整产业结构，改善供给情况，提供财力帮助，而紧货币则以严格控制货币供应量，促使供需总量不断趋于平衡为目标。但是，要使二者配合协调完善，既能控制需求总量，又能解决供求的结构矛盾，关键在于必须赋予银行在政策制定和实施中以相对独立性。银行没有相对独立性，在政策制定和执行中往往受到各级政府的不合理干预，不能坚持信贷计划的严肃性，不能保证信贷规模的合理限度，当然就不可能发挥紧货币政策的作用，更谈不上实现二者配合协调的预期目标。