

试论我国周期性和结构性财政赤字

蔡 江 南

改革以来，随着我国经济增长格局和速度的显著变化，财政收支也相应出现了持续的赤字。本文试图在建国40年来财政收支平衡总体状况的背景下，从周期性和结构性两个角度来探讨改革以来财政赤字形成的原因，以便为解决财政赤字的政策建立实证分析的基础。本文得出的基本结论为：第一，我国40年来的财政收支状况从总体上看处于低态逆差的状态，而近10年则处于较严重的逆差状态；第二，我国存在着周期性财政赤字，但其重要性在近10年中显著下降，其原因在于经济建设支出和基本建设支出分别占整个财政支出的比重明显降低；第三，结构性财政赤字是我国财政赤字形成的重要原因，其重要性在近10年中显著增强，其原因在于国民收入分配结构、财政收入结构和财政支出结构的显著变化。

一、我国财政赤字的基本状况

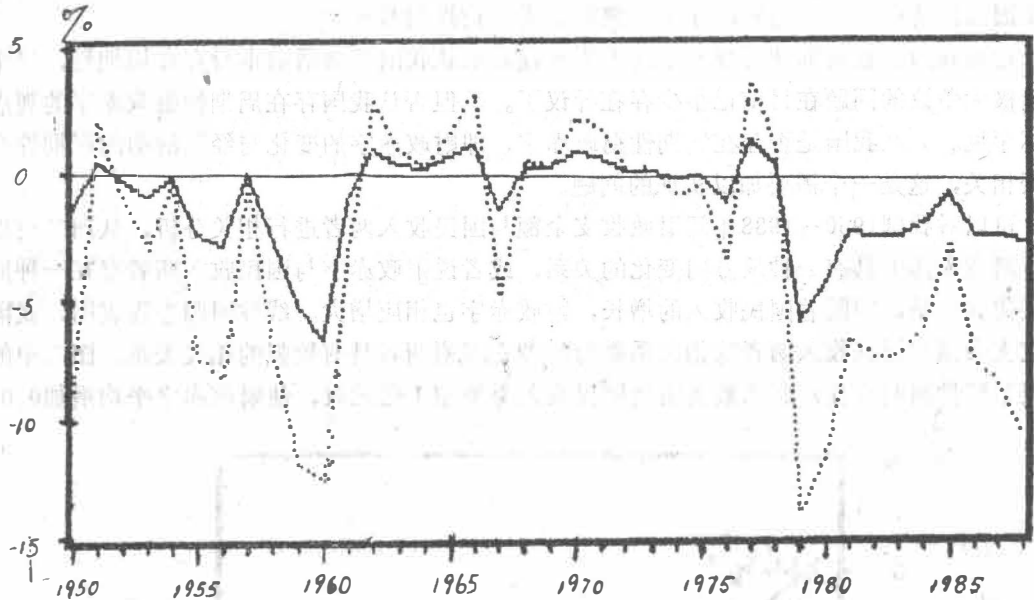
为了对我国财政赤字进行实证分析，首先必须对财政收支统计口径进行调整。我国财政收支统计中存在着两个问题：第一，财政收支指标中包含了政府发行内外债的债务收支，从而不合理地夸大了我国的财政收支；第二，财政收支指标中扣除了财政补贴，从而又不合理地缩小了我国的财政收支规模。^①根据本文分析的需要和便于进行国际比较，这里使用的财政收支概念对上述两个问题进行了相应的调整，即对财政收支扣除了债务收支和增加了财政补贴。因此，本文使用的财政赤字口径也是根据调整过的财政收支得出，而不同于我国统计年鉴中的口径。

从1950年至1988年的39年中，我国财政收支出现盈余的年份有14年，累计财政盈余108.12亿元；出现财政赤字的年份有25年，累计财政赤字2013.38亿元；39年累计财政收支余额为赤字1905.26亿元，平均每年有48.85亿元的赤字。^②因此，从绝对数指标看，我国40年中出现财政赤字的年份显著多于财政盈余年份，并且平均看处于一种财政收支低度逆差的状态。

更能说明问题的是财政收支余额占国民收入和财政支出比重的相对数指标。根据计算，我国1950—1988年间累计财政收支余额占同期累计国民收入的比重为-1.8%，占同期累计财政支出的比重为-5.5%，这两项指标可以近似地反映平均每年财政收支余额占国民收入和财政支出的比重。以上相对数指标进一步证明，我国40年来财政收支状况从总体上说处于一种低度逆差的状态。

但是，我国财政收支的平衡状况在不同年度中存在着较大差别，并且存在明显的阶段性。从图一可以发现，我国财政收支平衡状况可以划分为三个阶段。第一阶段从1950—1961年共12年，其中只有1年出现财政盈余。年平均财政收支余额为赤字20.70亿元，占同期国民收入的年平均比重为-2%，占同期财政支出年平均比重为-5.2%。可以发现这一阶段

的财政收支平衡状况与40年的总体平均状况非常接近，也是一个财政收支处于低度逆差的时期。



图一：1950—1988年我国财政收支平衡状况。

(——财政收支余额占国民收入比重%，……财政收支余额占财政支出比重%。)

第二阶段从1962—1978年共17年，只有4年出现财政赤字。年平均财政收支余额表现为盈余2.39亿元，占同期国民收入年平均比重为0.2%，占同期财政支出的年平均比重为0.4%。从平均水平看，这一阶段处于财政收支基本平衡的时期。

第三阶段为1979—1988年的10年，均为赤字年份，年平均赤字为169.75亿元，占同期国民收入的年平均比重为-3%，占同期财政支出的年平均比重为-8.5%。这一阶段的财政赤字水平明显高于40年平均水平，而且这一阶段的赤字总额占了39年累计赤字总额的84%。因此，无论从绝对水平还是相对水平来看，近10年的财政收支都处于一种比较严重的逆差状态，然而从这三个阶段相对应的经济发展形势来看，却恰恰表现出财政形势与经济发展形势成反方向变化的关系。因此，我们并不能简单地根据财政收支平衡状况来评价经济发展的状况。

根据可获得的数据，我们作一国际比较。在1980—1985年的6年中，东欧4个国家财政赤字占国民收入的年平均比重为：东德-2.9%，南斯拉夫-2.8%，波兰-1.8%，匈牙利-1.2%。在1979—1987年的9年中，发达国家七国集团的财政收支余额占国民生产总值的平均比重为-3.1%，其中美国和西德均为-2.3%，日本为-2.7%。而1979—1988年10年中，我国财政收支余额占国民生产总值的平均比重为-2.5%。^③当然，这种比较只能提供一种参考标准，并不能由此而判断一国的财政收支平衡状况是否适当，而一国财政收支平衡状况的合适性主要取决于它与该国的经济发展目标的相容程度，本文不打算对此进一步展开。

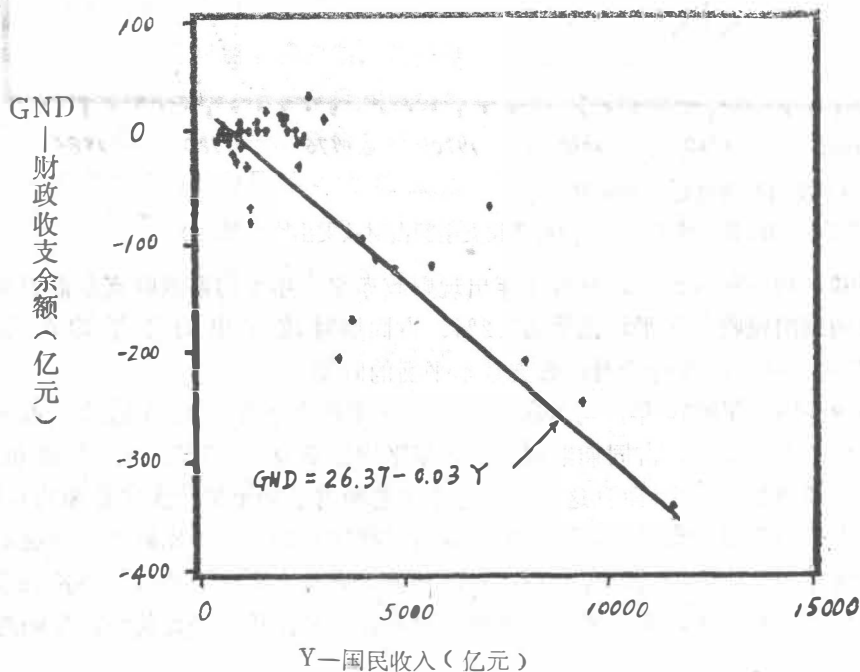
二、我国周期性财政赤字的存在及其原因

我们可以把财政赤字形成的原因划分为两大类：一类是由周期性原因即经济活动的周期

性变化引起的财政赤字，相应地称为周期性财政赤字；另一类是由非周期因素，主要是结构性原因和经济政策引起的财政赤字，概称之为结构性财政赤字。^④

论证我国存在周期性财政赤字的重要前提是承认我国经济活动本身存在周期性，这个曾引起极大争议的问题在目前已很少存在异议了。^⑤但否认我国存在周期性财政赤字的观点却并不罕见。^⑥在我国是否存在周期性财政赤字，即财政赤字的变化与经济活动的周期性变化是否相关，这是一个需要加以实证的问题。

可以对我国1950—1988年间财政收支余额与国民收入两者进行相关分析，从图二可以发现，两者大体上具有一种反方向变化的关系，或者说财政赤字与国民收入两者存在一种同方向变化的关系，即随着国民收入的增长，财政赤字也相应增大。线性回归方程表明，我国财政收支余额与国民收入两者的相关系数为0.72，表明两者具有较强的相关关系。图二中的直线表示线性回归方程，其系数表明当国民收入每增加1亿元时，使财政赤字平均增加0.03亿元。



图二：1950—1988年财政收支余额与国民收入两者之间的相关关系。

我国国民收入周期性波动引起财政收支余额周期性波动的内在机制在于，首先，随着国民收入的波动，财政收入相应进行波动，即作为财政收入来源的国民收入成为我国财政收入变化的最重要原因，两者的相关程度达到0.96。其次，作为财政支出最重要来源的财政收入又成为财政支出变化的最重要原因，而且财政支出的变化幅度超过了财政收入的变化幅度。这表现为财政支出与国民收入也具有极高的相关性，相关系数为0.97。在39年中平均来看，当每亿元国民收入变动时，使财政收入变动0.27亿元，而财政支出相应变动0.3亿元，支出超过收入的幅度使得每亿元国民收入的变动引起了0.03亿元的财政赤字。

以上分析表明，当我国国民收入增长时，财政收入相应增加，而后者又引起财政支出更大幅度增加，从而使财政赤字相应增大；反之，当国民收入下降时，财政收入相应减少，而这又引起财政支出更大幅度减少，最终使财政赤字相应下降。因此，我国40年中确实存在着

周期性财政赤字。

周期性财政赤字存在的重要原因显然在于财政支出的弹性较高，然而财政支出的不同组成部分的变动弹性存在着显著差异，而其中变动弹性最大和最活跃的部分显然是周期性财政赤字产生的更基本原因。根据《中国统计年鉴》的划分，我国财政支出主要可以划分五大类：经济建设费、社会文教费、行政管理费、国防费以及包括债务支出在内的其他支出。

当财政支出总量发生变动时，其中弹性较大的组成部分显然将相应发生较大变动，因此我们对上述五个部分财政支出的环比年增长率与财政支出总量的环比年增长率进行相关分析。结果表明，经济建设费的弹性最大，一方面它的相关系数最高为0.86，另一方面当财政支出增长1%时，经济建设费的增长率最高，达1.47%。如果进一步考察构成经济建设费主体的基本建设支出，便可发现其伸缩性最高，一方面基本建设支出年增长率与财政支出年增长率的相关系数为0.84，另一方面财政支出增长对基建支出增长的影响程度高达1.63，超过了财政支出对经济建设费的影响程度1.47。

以上分析表明，基本建设支出是我国财政支出中变动幅度最大的支出，从而也是引起周期性财政赤字的最重要原因。当国民收入增长速度较快，从而财政收支比较宽松时，基建支出最容易扩张。而当国民收入增长速度降低，从而财政收支相应紧张时，基建支出也最易收缩。这一分析显然与人们对我国实际经验的直觉相吻合。40年中，经济建设支出占我国财政支出的平均比重约为51%，而基建支出占财政支出的平均比重约为34%，这表明他们在财政支出中居有举足轻重的地位，从而也足以构成周期性财政赤字的重要原因。

鉴于财政收支平衡状况存在着明显的阶段性，我们有必要分析周期性财政赤字在不同阶段中的地位。在第一阶段（1950—1961年）中，财政收支余额与国民收入的相关分析表明，两者相关系数为0.63，每亿元国民收入变动引起财政赤字0.08亿元。根据这一线性回归方程的系数，可以推算出这一阶段中周期性财政赤字占整个财政赤字的比重大约为18%。^①第二阶段（1961—1978年）中，由于财政收支处于基本平衡状况，因此不存在任何赤字。

第三阶段（1979—1988年）中，财政收支余额与国民收入的相关分析表明，两者的相关系数为0.47，每亿元国民收入变动引起的财政赤字为0.02亿元。同样根据这一关系可推算出该阶段的周期性财政赤字占整个财政赤字的比重为10%左右，与第一阶段相比，周期性财政赤字的相对重要性有了明显下降。根据以上对周期性财政赤字原因的分析，可以发现在这一阶段中，经济建设支出占财政支出的比重降至42%，基建支出占财政支出的比重降至25%，均明显低于上述40年的平均比重，当然更低于1979年以前的平均比重。这一事实反过来进一步证明，以基建支出为主的经济建设支出的周期性波动，是我国周期性财政赤字存在的重要原因。

三、我国结构性财政赤字存在的原因

由于结构性财政赤字的重要性在改革以来显著增强，因而我们以下集中于分析近10年形成结构性财政赤字的原因。从理论上讲，结构性财政赤字既可以由财政收入或财政支出单方面原因引起，也可以由两方面的共同作用引起。然而，表一的数据表明，改革以来的结构性财政赤字是由财政收支双方共同的作用引起的。

从财政收入方面来看，在近40年和前两个阶段中，财政收入的平均增长速度均高于周期国民收入的增长速度，但在近阶段中却相反低了大约5个百分点；同时近阶段财政收入的平均增长速度也低于40年的平均增长速度，如果考虑到近一阶段价格上涨的影响，这一差距更

大。这表明近10年中,财政收入的绝对增长速度和相对增长速度都降低了。再从财政收入占国民收入的相对比重来看,近阶段的比重与40年和前两阶段的平均比重相比都略偏低。

表一: 财政收支和预算外收入的变化状况

项目(%)	时间 1950—1988	第一阶段 1950—1961	第二阶段 1962—1978	第三阶段 1979—1988
财政收入年平均增长率	10.5	17.2	7.0	9.5
财政支出年平均增长率	10.6	16.5	6.7	10.9
国民收入年平均增长率	9.1	8.0	6.7	14.4
财政收入占国民收入平均比重	32.6	32.1	33.4	31.7
财政支出占国民收入平均比重	33.1	34.1	33.2	34.7
预算外收入年平均增长率	15.3	18.7	11.2	20.7
预算外收入占国民收入平均比重	9.3	4.1	7.3	18.6

资料来源:《1988年中国统计年鉴》。

从财政支出方面来看,尽管财政支出的平均增长速度在近10年中低于同期国民收入的增长速度,但却略高于40年的平均水平。更能说明问题的是,近10年财政支出占国民收入的平均比重均高于40年和前两阶段的水平。

下面我们进一步分析国民收入结构的变化和从财政收入方面分析财政收入本身结构的变化,以及从财政支出方面分析财政支出结构的变化对结构性财政赤字的影响。

(1) 国民收入分配结构的变化。

改革以来,国民收入的分配结构发生了重大变化,即由改革前的中央高度统一收入到改革后收入向地方、部门、企事业单位和个人的分散流动。这样一种结构性变化显然对财政收入增长速度的下降具有非常直接的影响。鉴于预算外收入反映了地方、部门和国营企事业单位的自有资金,因此这一指标的变化是改革以来国民收入分配结构变化的最显著标志。

从表一可以看到,近10年的预算外收入平均增长率高达20.7%,比同期财政收入增长速度超出一倍多,同时也明显快于同期国民收入的增长速度。再与40年和前两阶段相比,近10年的预算外增长都有显著提高。在如此高的增长速度下,使得预算外收入占国民收入的比重达到18.6%,远远高于前两阶段的4.1%和7.3%,并且恰好是建国以来平均水平的两倍。

以上分析表明,作为改革以来国民收入分配结构变化重要标志的预算外收入的高速增长是造成财政收入增长速度下降的重要原因,从而也是引起近年结构性财政赤字增长的重要原因。

(2) 财政收入结构的变化。

如果说国民收入分配结构的变化从外部对财政收入带来影响的话,那么财政收入本身的结构变化也会从内部对财政收入造成影响。我们从国民经济部门结构的角度来分析财政收入的内部结构,即将国民经济划分为工业、农业、商业、运输和建筑五大部门,这样划分主要是由统计资料的可获得性决定的。

从表二可以发现,在1979年以前,相对于部门国民收入占整个国民收入的平均比重而

言，工业、商业和运输业的财政收入占整个财政收入的平均比重较高，例如工业的国民收入比重为36.5%，而工业的财政收入比重却为61.2%；反之农业和建筑业的财政收入占整个财政收入的平均比重较低，例如农业的国民收入比重为43.4%，而其财政收入比重仅有9.7%。

表二 财政收入和国民收入的部门结构变化

项 目 (%)		工 业	农 业	商 业	运 输	建 筑
部门占全部财政收入平均比重	A	79.3	4.0	0.3	6.6	0.3
	B*	61.2	9.7	15.1	7.6	0.2
A/B*		29.6	-58.8	-98	-13.2	50.0
部门财政收入年平均增长率	A	5.1	15.6	0.7	7.1	21.8
	B	14.4	0.8	9.5	17.0	6.1
A/B*		-64.6	1850	-92.6	-58.2	257
部门占全部国民收入平均比重	A	46.2	37.3	7.6	3.6	5.4
	B*	36.5	43.4	11.8	4.3	4.4
A/B		26.6	-14.1	-33.6	-16.3	22.7
部门国民收入年平均增长率	A	11.4	14.2	13.6	11.3	18.5
	B	10.3	4.2	4.7	6.2	7.1
A/B		10.7	238	189	82.3	160

A—1979~1985年数据，B—1952~1978年数据，B*—1950~1978年数据。

资料来源：《1988年中国统计年鉴》。

基于两点原因，我们假定1979年以前的这种财政收入部门结构相对于当时的国民收入部门结构为一种近似合理的结构。第一，从实际经验来看，这样一种财政收入部门结构在29年中并没有引起显著的财政赤字，相反却有长达17年之久的财政收支基本平衡时期。第二，从工农业这两个作为国民经济最主要的部门来看，这样一种财政收入结构有其内在原因：农业部门对国家财政的贡献一方面直接通过税收形式，但另一方面更重要的是通过工农业产品价格“剪刀差”的形式，将农业部门创造收入转移给工业再上缴财政。

1979年以后，财政收入的部门结构本身以及相对于国民收入的部门结构而言发生了如下变化：工业和建筑业的财政收入比重从绝对水平和相对水平来看都提高了，而农业和商业的财政收入比重却绝对和相对地下降了，运输业的财政收入比重没有发生明显变化。

工业的财政收入比重从1979年以前的61.2%上升到79.3%，上升幅度为29.6%，尽管同期工业国民收入比重也提高了，但这一增长幅度为26.6%，低于财政收入比重的增幅。再从1979年以后工业财政收入和工业国民收入的平均增长速度来看，在5个部门中都居于倒数第二位。这样一个低增长部门，其财政收入比重绝对和相对的提高，显然对于财政收入带来的影响是负面的。

农业财政收入比重从1979年以前的9.7%下降到4%，降幅为58.8%，尽管同期农业国民收入比重也下降了，但其下降幅度只有14.1%，远低于前者的降幅。如果说1979年以前的工农业财政收入相对比重反映了工农业产品剪刀差的状况，但在1979年以后农产品价格上升的情况下这种财政收入比重的变化便无合理的依据。再从农业财政收入和农业国民收入1979年后的平均增长速度来看，都居于5个部门中的第二位（仅次于建筑业），显然经济高增长的农业部门的财政收入比重绝对和相对下降，对于财政收入带来的影响必然也是负面的。

从表二的数据可以发现，1979年以后的商业财政收入的发展状况，是所有部门中问题最严重的。商业的财政收入比重从1979年以前的15.1%下降到0.3%，降幅达98%，远远高于商业国民收入比重在同期的降幅33.6%。从商业财政收入增长速度的变化来看，从1979年前的平均增长率9.5%到1979年后的0.7%，降幅为92.6%、因此商业财政收入比重的变化基本

上是由商业财政收入增长速度变化引起的。然而商业的国民收入增长速度相反却从1979年前的4.7%上升到1979年后的13.6%，增加幅度几乎为2倍。从各部门的比较来看，1976年后的商业属于发展较快的部门，居于第三位。这样一个发展较快的部门，其财政收入比重和速度的严重下降，显然对财政收入造成了不利影响。

上述分析表明，1979年以后财政收入部门结构中，工业、农业和商业比重的变化对财政收入造成了不利影响，从而这种部门结构的变化成为结构性财政赤字增长的原因。

(3) 财政支出结构的变化。

表三 各项财政支出的平均增长速度和比重

项目(%)	基本建设支出	流动资金	企业挖潜 和新产品费	地质勘探费	支农费	国防费
79年前的年平均增长率	13.7	5.0	5.9	14.5	13.9	6.6
79年后的年平均增长率	3.2	-17.7	8.5	4.6	7.0	2.6
79年后占财政支出比重	24.3	1.0	4.8	1.1	1.3	9.6

项目(%)	工交商部门 事业费	社会福利费	文科卫事业费	行政管理费	债务支出	财政补贴
79年前年平均增长率	4.2	7.4	11.8	4.8	NA	NA
79年后年平均增长率	7.0	8.0	15.6	16.3	15.2	16.9
79年后占财政支出比重	1.3	1.2	13.4	6.2	2.3	22.7

注：(1) 占财政支出比重 = $\frac{\text{近10年某项财政支出累计额}}{\text{近10年财政支出累计额}} \times 100\%$

(2) 这里财政补贴，包括价格补贴和企业亏损补贴两项。

资料来源：《1988年中国统计年鉴》

在周期性财政赤字的分析中，我们已指出由于经济建设支出（特别是其中的基本建设支出）占财政支出的比重在1979年以后有了明显下降，从而使得财政支出中由于经济周期波动引起的周期性支出所占比重下降了，而非周期因素引起的财政支出则增长了。

从表三可以看到，在各项财政支出中，基本建设支出、流动资金、企业挖潜改造和新产品试制费、地质勘探费、支援农业费和国防费的平均增长速度在1979年以后都下降了，而且1979年后的平均增长速度均低于同期整个财政支出的平均增长速度10.9%，因此这些项目支出显然不是造成1979年后财政支出平均增长速度提高的原因。在其余支出项目中，工交商业部门事业费和社会福利费的平均增长速度尽管在1979年后有所提高，但仍低于同期整个财政支出的平均增长速度，而且这两项支出在整个财政支出中的比重很小，合计只占2.5%，因此他们显然也不是造成近年财政支出增长速度加快的主要原因。

文教、科学、卫生事业费和行政管理费的平均增长速度在1979年后加快了，并且均高于同期整个财政支出的平均增长速度，加之这两项支出合计占整个财政支出的比重达到近20%。因此他们显然是造成财政支出增长速度加快的重要原因。

债务支出和财政补贴这两项支出在1979年以后的平均增长速度均明显提高。就债务支出来看，在1979年以前的29年中共计108.61亿元，而近10年却达到464.8亿元，增加了3.3

倍，而且债务支出的增长速度高于同期整个财政支出的增长速度。显然，债务支出与财政支出（以及财政赤字）之间存在着一种互动的关系：财政支出的过快增长造成财政赤字增大，从而使政府债务增大和债务支出增加，反过来债务支出的增加又进一步推动了财政支出的增加。

就财政补贴来看。尽管我们缺乏1979年以前的数据，但从表三可以看到1979年后财政补贴的平均增长速度高达16.9%，是同期各项财政支出中增长速度最快的，并且比同期整个财政支出的平均增长速度高出6个百分点；而且近10年的财政补贴累计达4621.74亿元，占同期整个财政支出的比重22.8%，成为仅次于基本建设支出24.3%的第二大项支出。因此，财政补贴显然是近年财政支出速度加快的最主要原因，也是引起近年结构性财政赤字增大的重要原因。

①1986年以前，财政收支中扣除了财政对亏损企业的补贴和价格补贴，而在1986年以后将价格补贴计入财政赤字，从而只扣除亏损企业补贴一项。参见王丙乾《关于1985年国家预算执行情况和1986年国家预算草案的报告》，《财政》杂志1986年第5期。

②以上数据根据《中国统计年鉴》的有关数据调整而得，如按我国财政统计中的财政收支概念统计，则出现盈余的年份有20年，累计盈余额173.2亿元，出现赤字的年份有19年，累计赤字额938.7亿元；39年累计财政收支余额为赤字765.5亿元，平均每年有19.6亿元的赤字。

③东欧国家数据引自《国际经济和社会统计提要》，发达国家数据引自世界银行《1988年世界发展报告》，中国数据引自《1988年中国统计年鉴》。

④这一划分可参见（美）菲力蒲·凯什主编的《赤字经济》，中国财政经济出版社。

⑤关于我国经济活动的周期性可参见张风波《中国宏观经济分析》，人民出版社。

⑥否定意见可参见梁天征的《关于近几年财政赤字问题的实证分析》一文，见《财贸经济》1987年第5期。

⑦周期性财政赤字的计算公式为：某年的周期性财政赤字 = 某年国民收入增量 × 每亿元国民收入变动引起的财政收支余额变动量。

（上接第27页）逐步形成一支善于搞外经贸工作的专业队伍。

（五）资金筹集问题。乡、村集体参与开发需要大量资金，除充分利用集体企业的积累外，要多渠道筹集资金。可采取建立合作股份制开发公司筹资和发动乡、村集体企业职工向本企业投资入股等办法，广泛发动农民集资，把消费资金转化为生产资金。与此同时，各专业银行和其他金融单位，要在信贷上给乡、村集体企业大力支持。多方筹集开发资金，以此吸引内外资合作经营。

（六）部门服务问题。要使乡、村企业在参与开发浦东中得到新的发展，市、县有关部门必须全力支持，主动服务。据一些乡反映，目前市、县有关部门领导这个层次，态度热情的，支持、服务的观念是强的，确实帮助基层解决了不少问题，但是也有少数具体办事人员，态度不热情，服务不主动，个别的在处理某些问题上成了“肠梗阻”，往往使基层贻误时机，造成损失。为此，要教育各部门干部，牢固树立为基层服务的观念，变“基层求上门办事”为“主动下基层服务”，为基层讲解政策规定，开展咨询服务；减少工作环节，提高办事效率，特别对审批项目、登记发证等，能今日办的不拖到明天；从实际出发执行政策规定，只要不违背原则，能变通的尽量变通，尽量给基层方便，为川沙经济发展，为浦东开发多作贡献。