

中国财政脆弱度分析

段海英

(四川大学经济学院, 四川 成都 610064)

摘要:本文运用财政脆弱度分析框架,对我国的财政状况进行了讨论,指出在初始财政形势以及短期财政风险等层面上,中国财政有着较大的脆弱度。中长期财政状况虽然反映出我国财政可持续能力较强,但如果近期经济形势和财政体制性因素不作大的调整,财政赤字状况恶化以及财政危机的出现还是很有可能的。

关键词:财政脆弱度;财政赤字;财政风险

中图分类号:F811.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)10-0009-06

财政脆弱度评价是国际货币基金组织进行项目援助和财政政策分析时采用的一种新的分析方法,本文借鉴其分析框架,对我国的财政状况作一评述。

一、财政脆弱度一般分析

(一)财政脆弱度内涵

财政政策和财政管理的目标有多种,但各国的财政政策目标都会包括:设法避免直接威胁短期宏观经济稳定和长期财政稳定的过量财政赤字和债务;保留足够的政策弹性以进行有效的需求管理;维持合理而稳定的税率来筹集税收收入。

财政脆弱度是指一个政府在实现其综合财政政策目标时可能招致失败的状况(Richard Hemming, Murrary Petrie, 2000)。这里的综合财政政策目标除了上述一般目标以外,还包括本国设定的特殊的财政政策目标。虽然这些目标单独分析都存在无力实现的可能,但现实经济中由于这些目标是相互关联的,单一目标的失败往往导致总体目标不能实现。例如,财政脆弱度可能表现为:为弥补财政赤字的货币创造可能导致通货膨胀,或者导致债务的不可持续;当需求不足时,由于过大的财政赤字和债务约束,财政政策将一反惯常做法,不得不进行紧缩或者不得不提高税率。可以认为,导致财政脆弱度的因素是紧密联系的,一种财政目标不能实现,就会传递给其他目标,发出财政脆弱度信号。当然,财政分配活动在实现以上政策目标时,还需要追求其他宏观经济目标,如减少贫穷、实现收入合理分配、改善社会生活质量等公平性目标以及提供优质公共物品和解决市场失灵等效率目标。实现这些目标的失败与实现综合财政目标的失败一样会产生脆弱度。本文主要分析综合财政目标不能实现的可能性。

(二)财政脆弱度分析框架

财政脆弱度的评价构架包括对初始财政形势的分析;短期财政结果对财政风险的影响;财政长期稳定面临的威胁;影响财政政策设计和实施的结构或制度缺陷。这个构架有以下逻辑联系:

首先,初始财政形势对脆弱度的影响大小取决于宏观财政目标最初未被满足的程度。如

收稿日期:2002-07-09

作者简介:段海英(1972-),女,四川遂宁人,四川大学经济学院讲师,博士生。

果基期的经济形势是高赤率,高债务负担率,小规模自动稳定器以及高宏观税率,那么通常会产生脆弱度的假定。故评价时需要获取高质量的财政信息,通过谨慎的评价来判断一国是否存在不佳的初始财政形势和赤字倾向,为决策提供指导。如果一国政府目前推行不适宜的财政政策或缺少实施更好政策的能力,将会带来政策的失败。不当的政策选择即使不影响目前的财政结果,也会在将来某个时点妨碍政府实现其财政政策目标,成为中长期财政风险的来源。

其次,由于一个预算年度不能暴露全部短期风险,初始财政形势应该与两年以上的短期预测相结合。这种短期预测应该以政策不发生变化为基础,重点分析预期宏观经济变量、债务结构等因素对财政收支平衡的影响。

再次,即使财政结果没有暴露重大的短期风险,持续的财政赤字也会导致高债务水平,这会成为中期财政困难和财政风险的来源,故需要进行标准的债务动态分析以及财政可持续能力的分析。

最后,评价财政支出、收入的构成以及制度性因素。一方面,脆弱度的一个重要来源是非自主决定支出占总支出的比重较高,某些支出大项被利益集团所控制。另一方面,财政收入主要来自税收,税收结构也影响财政脆弱度。税基的宽窄、税率的弹性等税制结构问题以及税法的稳定性情况都影响财政脆弱度。此外,财政管理能力也是评价财政脆弱度的重要因素。

二、中国初始财政形势的判断

(一) 初始财政形势已发出脆弱度信号

1. 高赤字率。统计资料表明,从 1979 年到 2001 年的 23 年间,中国有 21 个年份出现赤字。内外债全额赤字率 1995 年为 1.7%,2000 年上升到 2.99%。2002 年的预算赤字达 3098 亿元,预算赤字占 GDP 比重将超过 3%,达到国际货币基金组织的债务比率警戒水平(见参考文献[3])。

2. 中央财政的债务依存度高。1991 - 1995 年,最发达的工业化国家国债依存度平均为 10%,赤字规模较大的发展中国家平均为 25%,亚洲新兴工业化国家为 9%,都远远低于我国的债务依存度。我国中央财政债务依存度自 1994 年起就突破 50%,1999 年已达到 69.7%,近两年的依存度仍然很高,这使得中央财政支出形成对债务的较高依赖(见参考文献[2])。

3. 高宏观税率。从宏观税率看,中国的税率不低,企业缴纳的主要税种的实际税负不轻。比如,增值税的法定税率为 17%,但我国实行的生产型增值税,如果允许扣除固定资产所含税金,则我国现行增值税的实际税率将达 23% 左右,已高于西方国家(大多在 20% 以下)的水平。我国企业所得税的法定税率为 33%,而德国为 25%,日本为 30%,英国为 30%,美国实行 15%、18%、25% 和 33% 的四级超额累进税率,中国企业的实际税率还略高。由于我国企业经济效益较低,且存在各种收费和政府基金性缴费,企业的总体财政负担不小。

4. 减收增支因素多,财政收支矛盾尖锐。从财政收入方面看,财政增收的特殊性因素近期将有所减少,几种主要税种税率实质性下调,财政收入的增长速度将有所回落。从财政支出方面看,建立和完善社会保障制度、农村税费改革、实施科教兴国和西部大开发战略等各项重大方针政策,都需要大量增加支出。特别是本届政府大力度推进社会保障制度改革,更加大了财政赤字的负担。而近期的财政赤字支出多用于基础设施领域,带动关联产业发展的效应较弱,投资回报率非常低,且公共工程中的低效率问题层出不穷,能否增强国债的偿还能力现在还不能肯定。

5. 自动稳定器规模小。自动稳定器又称“内在稳定器”,指现代财政机制所具有的一种无需改变政府政策而有助于减轻收入和价格波动,起自动稳定经济作用的内在功能,多通过社会保障支出和累进的个人所得税制度发挥调节作用。我国社会保障制度覆盖面窄,社会保险支出占财政支出的比重小。而个人所得税占税收收入的比重在 2001 年有所增长,但仅为 6.6%,且税收

的征收模式是分类、分项征收,有些项目并未实行累进税率。以上这些因素使得我国财政机制中的自动稳定器规模相当小。

6. 扩张性财政政策效应递减。在连续推行积极的财政政策以后,2001年我国GDP增长7.3%,比上年下降了近一个百分点,且呈现逐季减缓趋势;国有企业在基本实现3年脱困目标之后,又出现效益回落和返困现象;除了政府国债投资之外,各类市场主体的自我积累机制依然乏力;物价由低速回升转为全面回落,2001年零售物价指数下降0.8%;失业率居高不下,就业难度加大,2001年下岗未能再就业的职工近600万人,城镇实际失业率高于登记失业率2-3个百分点;扩张的财政和货币政策对启动农村市场乏力(见于祖尧:《扩张型财政政策流入长期化倾向》,国研网2002.3.4)。

(二)政府财政活动的覆盖范围不完整

我国的财政收支范围包括预算内、预算外、制度外三块,曾经一度还形成三分天下的局面,近期国家对预算外收入和制度外收入进行了规范,但各种非税收入挤占税收、侵蚀税基现象仍很严重,从而导致财政收支信息不真实、不完整。

(三)不充分的政府负债信息

我国政府负债除了显性负债以外,还包括未被揭示的相当大的或有负债。根据国内外专家的研究成果,我国目前存在的或有债务主要有以下几部分:一是国有银行的不良贷款损失;二是政策性银行呆坏帐损失;三是地方金融机构的支付缺口;四是社会保障基金的损失和缺口;五是以政府名义借入的主权外债以及政府担保。有不少学者进行了估计,韩文秀、前世界银行驻中国首席代表波特利耶估计中国综合债务率在2000年早已超过100%;樊纲、项斯言估计政府综合债务在55%左右,不管以上数据哪一个更贴近现实,但即使其中的最小值反映的债务水平也是相当高的,或有负债引起的财政脆弱度不可低估。而不幸的是,我国缺乏对或有负债防备措施如建立特种保险方案等,也没有对不可抗因素带来的债务建立足够的防备水平。

(四)政府资产的变化未得到真实的披露

在中国政府的资产负债信息中,由于国有企业战略调整带来的国有资源转移和流失使得政府资产并没有得到全面真实的反映,特别是政府在生产性资产方面的信息不准确。这些因素使得财政信息失真,政府偿债能力不能准确评价。

(五)大量的准财政活动

政府以外进行的准财政活动,如中央银行、各级国有金融机构和非金融国有企业的活动,也应纳入脆弱度分析。例如政府要求银行对企业提供政策性贷款,或者政府对银行的贷款进行隐性担保等形成的这类贷款,等同于财政的借款,形成不良资产的概率最大。由于国有企业亏损补贴、所需流动资金和挖潜改造资金等都会转化为财政的支出,国有企业的运营状况更应引起关注。中国的银行与财政长期的“两个钱袋”关系使得财政问题货币化,金融问题财政化,加大了财政脆弱度。

(六)地方财政向中央财政转移财政风险

当前我国地方财政虽然从总体上讲是平衡的,但县级财政不平衡的问题相当突出,财政赤字县的比重增势不减。中国有2000多个县,赤字县占全国县级单位比例1985年为22%,1995年增加为50%左右。近几年赤字县比重有所下降,但仍高达30%左右(见苏明:《中国财政赤字的现状与政策取向》,《西部论丛》,2002年第1期)。地区财政的区域性不平衡,会导致中央的转移支付增多,成为增大中央财政赤字的又一大隐患。

三、短期财政风险的评价

(一)宏观经济变量对财政收支的影响

预期国内生产总值增长、失业率、通货膨胀率、资本流动、汇率和利率变化等都会引起对财政收入、支出和债务融资风险的预测。首先,中国目前面临经济增长率下降,失业率上升、社会保障支出加大以及公共工程支出增加等国内形势,加上全球经济不景气,出口放慢,有效需求不足,形势十分严峻。其次,财政长期入不敷出,赤字居高不下,社保基金缺口巨大,银行不良资产比例过高,所以通货膨胀的风险仍然存在。再次,当前扩张性财政政策已经出现边际效应递减的势头,但经济自身的增长机制依然乏力,目前的积极财政政策还不能淡出。需指出的是,推行多年赤字财政后我国目前仍存在通货紧缩,是政府出台的改革措施强制地遏制了购买力的需求变现的结果,是由于贫困人口增加,导致生产相对过剩和有效需求不足的矛盾的结果。国内外的历史教训表明,一旦把扩张性政策长期化,既可能出现财政和金融危机,又可能使经济陷入“滞胀”。因此,一味推行赤字财政保暂时增长而牺牲长远发展,会在短时间加大财政脆弱度,加大财政风险和金融风险。

(二) 债务结构不合理

国债的期限结构、利率结构、外债币种结构会影响到财政风险。期限结构不合理,会引起偿债高峰;利率结构不合理,会加大债务利息支出;币种结构不合理,会使一国外债过多受到汇率波动影响和债权国的控制,甚至出现由于本币贬值导致债务负担加重的情况。

(三) 对特定支出承诺缺乏透明度

对特定支出承诺的规模和使用方向缺乏透明度不可避免会出现道德失范现象。我国财政支出中有不少支出项目透明度低,资金使用效率不高。如建设设施的投资,缺乏有效的监管,存在不少豆腐渣工程;在政府购买的物品中,不少商品质低价高。政府支出信息的模糊化,不仅使得财政投资收益率低,还使得公务员的败德行为屡禁不止。

(四) 对充分就业赤字以及周期性赤字尚不能正确掌握

财政赤字的结构影响到财政政策的方向和力度。周期性赤字,是由经济的自动稳定器产生的,政府不应过多关注。而充分就业赤字才是政府制定财政政策的指示器,一旦对充分就业赤字不能正确判断,财政赤字就可能对财政政策提供错误信号。我国目前没有充分就业赤字的准确数据,计算方法也比较粗略,财政宏观分析手段的落后也成为我国财政脆弱度的来源之一。

四、中长期财政可持续性预测

中长期财政可持续性预测通常围绕着初始财政形势和短期预测进行,是对 5 年以后的财政状况进行的判断。为了评价脆弱度,首先可针对不同初始财政形势和短期财政风险评价进行不同的中期财政展望,反映财政风险的中期结果。具体而言,可预测 5 年到 10 年期总债务或净债务占国内生产总值的比重,揭示出不理想的高债务水平和债务动态情况,也可评价在国际资本市场上债务等级高低。债务等级越高财政脆弱度越小。其次,可使用压力测试反映在相当极端的情况下(如经济危机、本国贸易恶化、经济异常增长),财政形势将如何变化,以说明紧缩性财政政策和扩张性财政政策的得失。当然,分析时找出主要财政总量相互影响的关键传导机制十分重要。再次,进行长期预测。利用对人口发展趋势的预测,了解退休金和医疗支出受到的影响;对学龄人口的统计,估计长期的教育费用支出情况;对自然资源储备和采掘能力的预测,得出与资源使用相关的公产收入情况,从而全面反映财政的可持续能力。

受资料所限,中国的财政可持续能力还难以获取相关数据。目前,从偏高的债务依存度、国债偿债率和偏低的国债负担率(2001 年为 16.3%)来看,我国债务指标从总量角度分析较低,与我国国债发行时间短、财政收入占 GDP 比重下降直接相关。只要保证现有债务水平不再继续上升(即累积债务保持稳定或下降),那么我国现有累积债务水平是可持续的。而且,我国的国债信誉度还是较高的。2001 年国债在国际上发行的债券逆差已经降到了过去 10 年当中最低的水

平,外汇储备达到约 2400 亿美元,外贸长期保持顺差,这些都对外债的偿债能力提供了保证。而居民的储蓄率高,国债发行顺利,也说明居民的应债能力强。值得指出的是,我国的或有债务的产生主要是政府对经济的不当干预以及制度的不完善造成的,随着政府行为的规范以及经济制度的完善,债务负担问题会逐步得到化解。

五、财政结构和制度缺陷分析

(一) 财政支出结构不平衡

脆弱度的一个重要来源是非自主决定支出(利息支付、向下级政府的转移支付、政府支付的退休金等)占总支出的比重较高。由于非自主决定支出较多,使得政府在运用支出政策时遇到的政策刚性增大,限制了政策弹性,导致政策目标不能实现。中国近期的债务利息支出、中央政府的转移支出、社会保障支出的上升趋势也说明了目前以及中后期财政政策弹性将会受到较大约束。此外,财政支出中行政管理费用所占比重较高也说明了财政支出结构应进一步优化。

(二) 税制结构不合理,税收征管水平低下

良好的税收结构是指税基宽广,税种合理搭配的结构。宽税基不仅有利于产生合理的生产率,而且还能确保税收弹性,发挥自动稳定器的功能。但如果税收来源仅依靠一两个主体税种,就容易使得税收收入增长受到一两个客观因素制约,税收增长路径不畅,稳定性也不强。此外,频繁的税法变化通过逐步侵蚀税基和加大收入波动增加脆弱度。

我国在税收结构和税收征管中反映出来的财政脆弱度,首先表现在现行税制结构与当前经济结构、分配结构的变化不相适应。现在非国有经济发展很快,在经济总量中已占到 50% 左右,但国家来自这方面的税收不到 30%,二者的增长格局很不相称。其次,居民个人收入占 GDP 比重已由改革初期的 51% 增加到现在的 70% 左右,但个人所得税在国家财政收入中的比重仍很小。再次,以流转税为主体的税制降低了税收收入对 GDP 的弹性,而所得税种至今还未成为我国的主体税种,税收收入的实际增长率远低于经济实际增长率。最后,在税收征收中存在税收拖欠、税收先征后返等情况。纳税人登记制度、税收稽查程序等也存在不少的问题。

(三) 预算约束软化

预算编制和执行过程中有许多方面与财政脆弱度相关。中央政府与地方政府的权责是否明确,财政分配关系是否符合实际,预算信息是否完整等,都影响财政的支出管理和收入筹集能力。政府预算本是规范支出管理最重要、最有效的一项法律制度,是支出管理的基本依据,但在我国依法进行预算管理的氛围尚未形成,预算约束软化状况相当严重。

(四) 财政投资体制存在制度缺陷

在现有的国债资金投资体制下,所有的国债投资项目均须通过国家有关部门的审批,企业和地方政府成为项目制造者,而中央政府部门成为项目的审批者,立项是否可行缺乏监督。在这种投资体制下,滋生了寻租现象和权钱交易,导致资源的盲目配置和低投资效率。

(五) 政府间集权、分权关系有待进一步规范

我国财政体制中关于中央政府与地方政府的事权、财权划分存在局限性。中央财政收入占财政收入的比重在实行分税制以后虽然有所上升,但中央财政对地方政府有大量的转移支付,中央财政的实际收入规模小,与中央财政担负大量的支出任务不相适应,以致于目前规模不大的财政赤字和政府债务使中央政府已陷入政策困境。

(六) 财政伦理缺失

财政伦理是处理公共物品和服务供求中应遵循的基本道德规范,如纳税人诚实纳税,公务员克己奉公、全心全意为人民服务,国有资产的使用者保证国有资产保值增值等等。由于公共经济中的经济主体可能为自己的私利而不遵循道德规范,干扰预算的制定和执行,从而扩大财政赤字

规模和恶化社会信用,加大财政脆弱度。

六、结束语

财政脆弱度评价目的是识别一国财政体系的那些损害政府实现其综合财政政策目标能力的特征,通过先发制人的努力去解决潜在问题,以限制政府面临不良后果的可能,增强对经济发展的能力。本文对中国的财政脆弱度评价作了一个粗略估计,大多数的分析结果源于定性分析,反映脆弱度指标强弱的评价系统还有待进一步研究。从相关方面来看,中国目前和短期内的财政形势并不好,积极财政政策面临在赤字加大、国内经济景气不佳而边际效率递减的情况,由此带来的赤字风险和财政政策缺乏弹性的可能性是很大的。笔者认为,政府虽然要关注经济增长,但也要关注财政风险;要防止通货紧缩,也要预防滞涨。政府有关当局可以在权衡引起财政脆弱度的相关因素的基础上,从提高行政效率、提倡廉政建设、建立市场公平竞争环境、整顿预算外资金、实施费改税、推行政府采购制度和国库集中支付制度、完善部门预算、加强债务管理等政策着手,政策着力点应放在启动农村市场消费、加大非政府部门投资和实行产业结构调整上,依靠经济增长和经济结构优化来消化债务,增强财政的抗风险能力。

参考文献:

- [1] Richard Hemming, Murray Petrie. 评价财政脆弱度的构架(国际货币基金组织工作报告)[EB/OL]. <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/RichardH-cn.htm>.
- [2] 郭庆旺,赵志耘. 中国财政赤字的规模与作用[J]. 经济理论与经济管理,2002,(2).
- [3] 刘迎秋. 论中国现阶段的赤字率和债务率及其警戒线[J]. 国民经济管理,2001,(12).
- [4] 李卓. 欧洲货币一体化中的财政约束[J]. 世界经济,2002,(2).
- [5] 韩文秀. 积极财政政策的潜力和可持续性[M]. 北京:经济科学出版社,2000.
- [6] 陈共. 为什么要继续实施积极财政政策[J]. 财政与税务,2001,(11).
- [7] Downes, Patrick, Dewitt D. Marston. Mapping financial Sector Vulnerability in a Noncrisis Country[J]. IMF Policy Discussion Paper,1994,4.

An Analysis on the Fiscal Vulnerability in China

DUAN Hai-ying

(Economics Institute, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

Abstract: After discussing the fiscal state in China by using the analyzing framework of fiscal vulnerability, the paper points out that at the level of initial fiscal situation and short-term fiscal risk, there exists great fiscal vulnerability in Chinese fiscality. Although the mid-long term fiscal state shows that Chinese fiscality bears strong sustainability, it is quite possible for the deterioration of the state of budget deficit and the appearance of crisis, if there is no drastic adjustment in the recent economic situation and in the factors of fiscal system.

Key words: fiscal vulnerability; budget deficit; fiscal risk