

## 第一节 财政的概念与基本特征

### 一、现实中的财政现象

现实生活中,财政现象无处不在。财政和我们每个人的一生密切相关。正如一本财政学教科书中所描绘的那样:在福利社会中,我们可能在公立医院中出生,在公立学校读书,在公共部门谋职,还可能在公共医院里了此一生。即使不在公共部门就业,也会感受到公共部门的力量。因而,学生之所以能够读书,工人之所以能够在工厂正常地进行劳动生产,商场之所以能够正常营业,农民之所以能够正常地耕作……这一切皆是因为拥有良好的社会秩序。而为了保障社会良好的秩序,国家就要动用大量财力、物力建立和维持公检法等法治机构。

再如 2008 年,我国成功举办奥运会,2010 年举办世博会,都是国家财政在公共卫生、体育活动等公共领域中投入大量财力的结果;设立城市生活最低保障线,救助弱势群体等的资金来源于财政的转移支付;我国“神舟”七号宇宙飞船载人航天的圆满成功得益于财政对科学技术的有力支持。诸如此类的财政现象还可以列出许多。财政活动关系到每一个企业团体和我们每个社会成员的切身利益,受到社会各个领域的广泛关注。

### 二、财政的概念

从人类发展史来看,财政是伴随国家的产生而产生的,所以财政活动是一种历史悠久的经济现象。中文“财政”一词是从日本“进口”的,来自于英文“Public Finance”一词。但“财政”一词在我国的使用距今仅有 100 多年。据考证,清朝光绪二十四年(1898 年)在戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政,实现国家预算”的条文。光绪二十九年(1903 年)清政府设财政处,整顿财政,为官方用财政名称之开始。

“财政”就其直意理解,“财”即金钱、货币、财富;“政”乃政策、政治、政府。结合起来,财政中既有财也有政。从这一理解出发,所谓财政就是指政府的收支分配活动。财政的概念一般表述为:财政是国家为实现其职能,凭借国家政治权利强制地、无偿地参与社会产品或国民收入分配而形成的分配关系。它是一种政府经济活动或政府经济行为。

围绕财政的概念,我们可以从以下几个方面做进一步阐释:

#### 1. 财政是一个分配范畴

财政作为一种社会现象,它是经济生活的一个组成部分。经济学常识告诉我们,社会经济活动是一个社会再生产的运动过程,人类社会一切财富的生产和消耗都要由这个运行系统来完成。其中,生产环节是起点,消费环节是终点。但是,在社会化或群体化生产的前提下,生产环节不能与消费环节直接实现对接,中间还需要交换和分配环节发挥媒介作用。其中分配环节内,包含诸多的分配形式。如在初次分配中,有工资分配、利润分配;在再分配中,有利息分配、租金分配等。国家财政也是分配环节内的一种形式,特别是在再分配过程中,它是一种主要的分配形式。

## 2. 财政分配的主体是国家(或政府)

任何分配过程都有与之相对应的主体存在。一般经济分配的主体是投入要素的单位和个人,而财政分配的主体只能是国家或政府。所谓以国家为主体,是指国家在财政分配中居于主导地位。国家不仅是财政分配形式存在的决定性因素,国家与财政共存共荣,而且财政分配的对象、数量、范围和方式等都主要由国家来决定。

## 3. 财政分配的客体是一部分社会产品

财政分配的客体即财政分配的对象。财政分配是社会产品分配的一个组成部分,因此,其分配的对象也必然属于社会产品。通过税收手段,财政要从社会产品中分取一定比例的份额形成财政收入,然后,通过财政支出又将已分得的社会产品运用出去。因此,财政分配的客体实际上与税收的来源是联系在一起的。从社会产品的价值组成情况来看,能够成为财政分配对象的只能是一部分国民收入。所谓国民收入,是指一个国家在一定时期内(通常为一年)新创造的价值,即社会总产品价值中,扣除  $C$  之后的  $V+M$  部分( $C$  表示不变资本, $V$  表示可变资本, $M$  表示剩余价值)。在国民收入中劳动者的必要价值,也包含剩余产品价值。这为财政分配对象的确立奠定了基础。

## 4. 财政分配的形式与一定的经济形态相联系

财政分配的形式是指财政收入与支出的表现形式。财政分配采取什么形式,与社会经济发展的进程有关。在自然经济条件下,经济主体之间的联系建立在物物交换的基础上,因此,财政分配主要采取实物形式和力役形式。随着商品经济的发展,货币作为商品或财富的一般表现形式,在经济生活中为人们所普遍接受。因此,财政分配相应的也采取价值形式,这对提高财政的效率是非常重要的转折。

## 5. 财政分配的目的是满足国家实现其职能的需要

国家拥有两大基本职能,即社会管理职能和经济管理职能。国家是一个政治实体,一般情况下,它不直接从事物质资料的生产活动,但国家机器的运转,却需要消耗物质资料。要解决这一矛盾,必须要求国家通过行使政治权力,参与社会产品的分配。因此,财政分配就是满足国家实现其职能的物质需要。

## 6. 财政分配的过程主要依靠政府预算收支来实现

一般来说,一切财政收入和支出都应该反映在政府预算之内,以便充分保证财政分配名副其实地与政府的公共活动联系起来,并使之处于社会公众的监督制约之下。预算外资金的大规模存在,会给财政的集中性分配带来非常消极的影响,因而也是应该加以制止的。

### 三、财政的特征

财政是以政府为主体的经济活动,与其他经济活动相比较,它具有国家主体性、公共性、非营利性、强制性与补偿性、法制法与民主性等特征。其基本特征如下:

#### 1. 国家主体性

财政分配是以国家为主体的社会产品分配,财政部门的一切财政活动直接代表国家。因此,以国家为主体,就成为财政分配与其他社会分配形式的一个极重要的区别,由此决定了财政分配必然是全社会的集中性分配。

### 2. 无偿性

财政一般是具有无偿性的一种分配,其主要是以剩余产品为客体的一种分配。财政分配的结果,一般是使社会产品发生单方面的转移而形成的无偿性分配。财政收支的实现一般不能以直接的、相应的或者等价的报偿为条件,因此财政分配一般是所有权和使用权相统一的分配。

### 3. 强制性

财政分配一般是具有强制性的一种分配。国家作为统治机关本身不进行生产,但又必须消耗一定的物质资料,因此国家只能凭借国家权力以立法或行政权力的形式,通过财政分配强制取得一部分社会产品。关于财政的强制性分配,任何单位和个人都不得拒绝,否则,就要受到一定的制裁。财政分配的强制性体现的是一种经济强制,法律强制是其表现形式。

## 第二节 财政的职能与作用

### 一、财政的职能

所谓财政的职能,即财政所固有的功能或潜在能力。政府的职能规定着财政职能的范围,财政的职能是政府实现其职能的财力保证。政府各项职能都必须借助于财政职能的履行才能完成。财政的基本职能包括资源配置职能、收入分配职能和经济稳定与发展职能。

#### (一) 资源配置职能

资源是人们可以掌握、支配和利用的人、财、物等要素。资源的稀缺性使人类必须合理配置资源。资源配置的方式不外乎有两种:一是市场的基础性配置资源,另一种是政府配置资源。财政作为政府职能的化身,对资源的配置与市场配置资源存在着一种相互依存的互补关系,而不是排斥市场机制。

##### 1. 财政具有资源配置职能的原因

市场机制在资源配置中起基础性作用。由于存在市场失灵和市场缺陷,财政的资源配置职能是通过财政本身的收支活动,为政府满足社会对公共产品的需要提供财力保证,在一定程度上纠正外部效应,引导资源的流向,弥补市场的失效,最终实现全社会资源配置的最优效率状态。

##### 2. 财政配置资源的途径

在现实生活中,财政配置资源主要是运用各种财政手段,如税收、国有资产收益、投资、补贴、国债等,引导资源同国家的产业政策和生产力布局所要求的方向相适应,以实现财政配置资源的职能。主要表现在:调节资源在政府部门和非政府部门之间的合理配置;合理安排政府投资的规模、结构;合理运用财政收支政策,间接调节社会投资方向;提高财政配置资源的效率。

#### (二) 收入分配职能

收入分配职能通常是指社会在一定时期内(通常为一年)所创造的国民收入,在国家、企业和个人等多种经济主体之间的分割,以及由此形成的收入流量的分配格局和存量的财产分配格局。

##### 1. 财政参与收入分配的原因

收入分配的理想目标是实现公平分配。公平分配包括经济公平和社会公平两个方面。其

中,经济公平是要求各经济主体获取收入的机会均等,等质等量的要素投入应获得等量的收入,所以,经济公平是在平等竞争的环境下由等价交换来实现的,是市场经济的内在要求。社会公平则要求将收入差距维持在一定阶段上社会各阶层所能接受的合理范围内,所以,社会公平不是收入的均等,其标准要受到人们的经济承受力、心理承受力、政治经济大环境等多种因素的影响。

财政的收入分配职能就是要求财政运用多种方式,参与国民收入的分配和调节,以期达到收入分配的经济公平和社会公平。

## 2. 财政参与收入分配的范围和方式

财政参与收入分配的范围和方式是:①运用财政收支调节企业收入和个人收入,使之符合社会公平;②国家作为全民资产的所有者代表,依据财产权利,以股息、红利、利息、上缴利润等形式取得所有权收入;③规范工资制度;④保证无劳动能力和无收入或收入甚少者的最基本的生活需要;⑤在社会范围内组织强制保险,解决企业和个人无力解决的收入调剂问题。

### (三) 经济稳定与发展职能

经济稳定是宏观经济运行的一种理想状态,包括充分就业、物价稳定和国际收支平衡等。充分就业是指可就业人口的就业率达到了一个很高的比例。物价稳定是指物价总水平的基本稳定。也就是说,物价稳定并不意味着物价绝对静止不动或上涨率为零。国际收支平衡是指一国在进行国际经济交往时,其经常性项目和资本性项目保持收支平衡,不出现大的逆差或顺差。

经济的稳定和发展都是政府的目标,也必然构成财政的重要职能之一。财政实现该职能的机制和手段主要有:运用各种收支手段,逆经济风向调节,促进社会总供求的平衡。运用财政收支活动中的制度性因素,对经济发挥“自动”稳定的作用。通过合理安排财政收支结构,促进经济结构的优化。财政应切实保证前面提到的那些非生产性的社会公共需要,为经济和社会发展提供和平、安定的环境。同时,完善社会福利和社会保障制度。

## 二、财政职能的矛盾与协调

财政职能在实现时究竟会对经济生活产生哪些影响,应当同时考虑公平和效率两个方面,也就是说,任何一笔财政收支都应当从其对效率和公平所产生的影响来加以评价,若只择其一,是偏颇的和不全面的。

财政职能的矛盾与协调,最终可归结为公平竞争与效率的冲突与权衡。具体来讲,我们可以从财政各职能的相互比较来分析:

(1)资源配置职能与收入分配职能的比较。财政的资源配置职能主要体现在提供公共产品,收入分配职能主要是通过税收与转移支付手段来完成的。假定社会各成员都能均等地享受公共产品,那么,资源配置职能与收入分配职能之间是否有冲突,就要看其为提供公共产品而筹措的资金来源是否有利于经济的发展和收入的提高。

(2)资源配置职能与经济稳定职能的比较。经济衰退时期,通常采用增加政府支出来扩大总需求;而发生通货膨胀时,则需要紧缩政府开支以限制需求。

(3)收入分配职能与经济稳定职能的比较。分配与稳定目标之间的关系视所处经济时期的不同而不同。在经济发展周期的不同阶段,收入分配应有利于经济稳定。

总之,财政的三种职能是完整的统一体,不应忽视任何一方。三种职能互为条件,相互促

进,相辅相成,使财政预算在社会再生产中发挥积极作用。

### 三、社会主义国家财政的职能

根据社会主义市场经济的内在要求,社会主义国家的财政职能包括资源配置职能、收入分配职能、调控经济职能和监督管理职能四个方面。

(1)资源配置职能。即将一部分社会资源(即国内生产总值)集中起来,形成财政收入;然后通过财政支出分配活动,由政府提供公共物品或服务,引导社会资金的流向,弥补市场的缺陷,最终实现全社会资源配置效率的最优状态。

(2)收入分配职能。它是指政府财政收支活动对各个社会成员收入在社会财富中所占份额施加影响,以实现收入分配公平的目标。

(3)调控经济职能。它是指通过实施特定的财政政策,促进较高的就业水平、物价稳定和经济增长等目标的实现。

(4)监督管理职能。在市场经济条件下,由于利益主体的多元化、经济决策的分散性、市场竞争的自发性和排他性,所以需要财政的监督和管理。在财政的资源配置、收入分配和市场调控经济各项职能中,都蕴含了监督管理的职能。

### 四、财政的作用

财政作为国家参与的社会产品的分配过程,在经济和社会发展中发挥着重要作用,为国家履行其各种职能提供物质保证。财政的作用是通过财政分配的两个方面即财政收入和财政支出共同实现的,因此,分析财政的作用,应注意财政收入包括哪些形式、财政支出用于哪些方面。财政的作用实际上就是这些形式的收入和这些方面的支出所起的作用的综合表现。它主要有以下四个方面:

(1)国家通过财政可以有效地调节资源配置,财政是实现宏观调控的重要手段之一。在市场经济条件下,市场在资源配置中起基础性作用,但市场并不是万能的,也不是完美无缺的。如市场不能调节社会必需的诸如行政、国防、治安、消防等公共消费的供给,市场的自发性容易拉大收入差距,市场的盲目性和滞后性会导致经济波动和资源浪费,等等。因此,必须有国家的宏观调控。财政就是国家所能使用的重要手段。财政收支数量、结构的变动都可以起到调控的作用。

(2)国家通过财政可以促进经济的发展。主要表现在:①财政支出中的经济建设支出直接促进经济的发展,特别是对基础工业、基础设施的投资,为国民经济的迅速发展创造了条件。②通过财政可以促进经济总量和结构的调整,保证国民经济的持续、快速、健康发展。这是因为,财政收入代表着国家可支配的商品,是社会总供给的一部分。③财政支出会形成货币购买力,是社会总需求的一部分,国家通过对财政收支的数量、方向的控制,可以对总需求和总供给及其结构施以影响,使之趋近于预期的目标。例如,通过财政支出,促进总需求和总供给的平衡,实现物价稳定;通过财政投资,扩大生产规模,减少失业;通过失业救济金的发放,刺激需求,促进经济走出不景气状态。

(3)财政可以有力地促进科学、教育、文化、卫生事业的发展。这些事业单位不同于企业,它们或者没有经济收入,或者可以取得部分收入,但难以维持自身的日常开支,所以,

必须依靠财政的大力支持。在我国,只有在经济发展的基础上,财政收入大幅度增加,才能为科、教、文、卫事业的发展提供可靠的物质保障,而经济的发展要依靠科学,科学的进步要依靠人才,人才的培养要依靠教育,因此,大力发展科学、教育、文化、卫生事业,是实现经济持续发展的智力和精神基础。从这里可以看出,财政发展经济的作用与发展科、教、文、卫事业的作用,二者是有紧密联系的,应注意从这一联系中进一步认识财政的重要作用。



### 案例分析

神舟七号载人航天飞船于2008年9月25日21点10分04秒988毫秒从中国酒泉卫星发射中心载人航天发射场,用长征二号F火箭发射升空。飞船于2008年9月28日17点37分成功着陆于中国内蒙古四子王旗主着陆场。神舟七号飞船共计飞行2天20小时27分钟。

这迈向太空的“第一步”,将让中国人无比荣耀和自豪。曾几何时,新中国还是那样的“一穷二白”,科学技术远远落后于西方国家,甚至连火柴和煤油都要依赖进口。谁又能想到,在短短的数十年时间,中国发生了翻天覆地的变化。历史将记录下中国航天事业的发展,不会忘记38年前的4月24日,一曲悠扬的《东方红》乐曲从深邃而神秘的太空传来,划破夜空,回荡大地。也不会忘记,当杨利伟走出神舟五号载人飞船返回舱的时候,中国,一跃成为国际“太空俱乐部”的第三位成员。这足以让中国人为之自豪,也为中国航天事业的持续高速发展跨出最坚实的一步。预示着国家民族的未来航天事业的发展,考量一个国家的综合国力,也是一个国家在高科技领域能否始终保持领先地位的关键。它充分表明国家科技力量在发展和推动航空航天技术中起到的至关重要作用,代表着一个国家的经济社会基础,也预示着国家和民族的发展与未来。

如今,中国改革开放的发展成果有目共睹:经济日新月异、人民安居乐业,社会稳定、国家富足,人民普遍享受到改革发展带来的成果。神舟七号飞船的发射升空,是改革开放成果的又一次生动见证,是我国改革开放和社会主义现代化建设的又一伟大成就,是我国高技术发展的又一重要里程碑。

对此,我们可以从财政学角度进行分析思考。它反映了财政的巨大作用:财政可以有力地促进科学、教育、文化、卫生事业的发展。“神舟”七号飞船的发射成功与我国财政的支持是分不开的。这充分反映了社会主义制度集中力量办大事的优越性。

(4) 财政有利于人民生活水平的提高。人民的生活状况,一方面取决于社会财富的多少,另一方面取决于财富的分配状况。财政就是从这两个方面来促进人民生活水平提高的:一方面通过经济建设支出,促进经济发展,为促进生活水平的提高打下基础;另一方面,财政通过税收和社会保障支出,调节社会分配,以利于实现共同富裕。在市场经济条件下,物质利益的驱动,有利于促进效率的提高,但由于客观经济条件存在差异,以及市场机制的作用,必然会出现收入差距拉大的趋势。这一趋势如果任其扩大,将不利于社会的稳定,最终也将影响效率的提高,背离社会主义的共同富裕原则和社会主义的生产目的。对财政的上述调节作用,也可以理解为其宏观调控职能的表现,这种调控有利于实现社会主义生产目的,体现社会主义市场经济的优点。

(5) 财政是巩固国家政权的物质保证。财政的这一作用是与行政管理和国防支出直接联系的。在我国,人民内部矛盾是客观存在的,少数敌对分子还存在;国际上的霸权主义者时刻企图干涉别国内政,在世界各地炫耀武力,威胁世界和平与安定。因此,必须强化国家机器,建立强大的国防。雄厚的财政实力是巩固国家政权的物质保证,是任何其他力量都不能替代的。

### 第三节 财政的产生与发展

#### 一、财政的产生

财政不是从来就有的,它是社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段,伴随着国家的产生而产生的。财政的产生需要具备两个条件:一个是经济条件,另一个是政治条件。

经济条件是财政产生的物质基础。物质资料的生产是人类生存和社会发展的基础。在生产力极其低下的条件下,没有剩余产品,财政不可能产生。随社会生产力的发展,剩余产品的出现,财政才有了存在的首要条件。

政治条件是财政产生的必要条件。社会发展到一定阶段,由于奴隶主和奴隶的经济利益不可调和,氏族制度的公共事务机关变成统治和压迫的权力机关。“这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。”国家为了维持它的存在和行使它的职能,有必要对一部分社会产品进行分配和再分配,于是产生了以国家为主体的分配。因此,财政是随着国家的产生而产生的。

#### 二、财政的发展

随着社会生产力的发展和国家政权的更替,财政的性质、内容和形式也在不断地发展变化,先后出现过奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。

##### 1. 奴隶制国家财政

奴隶制国家财政收入,主要来自奴隶的劳役地租,即奴隶从事农业、畜牧业、手工业劳动所生产的产品,其中最重要的是农产品,也来自战争的掠夺、纳贡等。财政支出主要是战争、祭祀和王室费用等。财政收支的形式基本上采取力役和实物形式。

##### 2. 封建制国家财政

封建制国家的财政收入,主要来自农民的无偿劳动,即农民缴纳的实物地租、田赋、捐税,还有纳贡、捐输、关税,以及发行货币、公债等。财政支出主要用于军队和各种强制机关的支出、王室和官俸的支出,也有用于巩固国防、便利交通和兴修水利的支出。财政收支形式从实物形式向货币形式逐渐转化。

封建制国家财政的特点:①国家财政收支和王室收支逐步分离;②财政分配形式由实物向货币转化;③税收特别是农业税成为财政的主要收入;④产生了新的财政范畴——国家预算。

##### 3. 资本主义国家财政

资本主义国家的财政收入主要来自各项税收。财政支出方面,主要是军政支出,在自由资本主义时期,财政支出相对减少;在垄断资本主义时期,还有一部分财政支出用于科学、教育、社

会救济、福利和发展经济等。庞大的财政开支,使资本主义国家还通过实行赤字财政和通货膨胀政策来进行财政再分配。资本主义国家的财政收支形式采取货币形式。

资本主义国家财政的特点:①财政收支全面货币化;②财政成为国家转嫁经济危机、刺激生产、干预社会经济的重要手段;③发行国债、实行赤字财政和通货膨胀政策,成为国家增加财政收入的经常性的手段;④建立了比较健全的财政机构,有较为严密的财政法律制度。

### 三、我国社会主义财政的产生与发展

#### 1. 新中国财政的产生

我国社会主义财政是随社会主义制度的建立而建立的,它是革命根据地新民主主义财政的继承和发展。在计划经济体制下,社会主义财政是一种无所不包的中央集权型财政。经济体制的制约和错误路线的干扰,财政体制的问题没能从根本上得到解决。直到改革开放以后,实现了思想上的拨乱反正,财政体制改革才随经济体制改革一起,步入正确的轨道,并不断深入。

#### 2. 我国社会主义财政形式与规模的发展

我国社会主义制度建立初期,财政分配在国民收入中所占的比重一直居高不下。随着社会主义市场经济体制的建立健全,从理论上明确了财政应当是满足公共需要的公共财政。

社会主义财政是“取之于民,用之于民”的财政,财政的本质要通过财政的作用表现出来。在正确选择国家经济体制的基础上,正确认识国家的财政职能,正确组织财政收支活动,加强财政管理的条件下,财政促进国民经济持续健康发展、政治文明和精神文明进步的作用,能够得到充分发挥;社会主义财政的本质也能够充分从正面反映出来。

## 视野纵横

### 世界经济困局下中国财政政策选择

2011年上半年,世界经济的发展特征可以用“四大关键词”来概括:经济增长、债务危机、通货膨胀、财政整顿。虽然各国面临的问题各有侧重,但是这“四大关键词”在国别层面依然具有普遍性,在不同国家以不同方式“集结”,形成合力,影响着全局。应对此局面的宏观经济政策也具有“双刃剑”的特征:运用得当,可能解开“后危机时代”世界经济的困局;运用不当,“四大关键词”就会相互作用,一环套一环,经济形势就会越发复杂,甚至产生经济“崩盘”的风险。如何在短期和中长期处理好这四个关键问题之间的关系,实现经济在全球层面的再平衡和国家层面的可持续,是当前所有经济主体都应该重视的问题。

#### 世界经济发展的总体特征

##### (一)“关键词”之一:经济增长

进入2011年以来,全球经济仍然处于金融危机过后的调整复苏阶段,复苏特征可描述为“温和”。

##### 1. 全球经济增长的基本情况

首先,全球经济在总量上是扩张的,GDP指标无论是同比还是环比都显示增长;其次,全



全球经济的增速不稳定,在2010年GDP增速大幅提高之后,2011年又出现一定程度下降;第三,全球经济增长的结构不均衡:发达经济体疲弱,新的经济增长点始终没有培育出来,在较长的时间内都难以出现突破性增长;新兴和发展中经济体增长持续强劲,资本大量流入,推动经济产生过热迹象。由此可见,全球经济的增长并没有实现加速复苏的预期,而各经济体的情况相互综合、抵消,使得全球经济体现温和复苏的特征。

2011年第一季度,全球经济的折年增长率为4.3%,第二季度出现轻微下滑,预计全年增长率要显著低于2010年。根据上半年度数据,IMF预计全球经济活动在2011年下半年下行风险将显著增加,全年经济增长较2010年放缓,并调低了GDP增速的预期。IMF预计,2011年世界经济将增长4.3%,发达经济体2011—2012年的平均增长率为2.4%,新兴和发展中经济体2011—2012年的平均增长率预期为6.5%。而2010年发达经济体的增长率为3%,新兴和发展中经济体的增长率为7.4%,2011年增速回落趋势明显。

### 2. 中国为全球经济增长提供动力

从中国来看,在世界经济的温和复苏、国际政治和军事的复杂多变、国际热钱不断涌入、通货膨胀压力不断加大的背景下,政府宏观调控力度加大,经济增速也有所回落。2011年上半年GDP增速为9.6%,较2010年同期的11.1%回落1.5个百分点,但是仍然高于年初政府制定的全年8%增速目标,且工业增长出现加速,夯实了整体经济进一步增长的基础。

作为全球第二大经济体,中国仍然是推动全球经济复苏的稳定和中坚力量。第二季度中国GDP数据发布以后,市场信心显著提升,据国内外机构预计,2011年中国GDP增幅仍将达到9.3%。而且,中国经济持续向好不但提振了全球市场对中国经济的信心,也为全球经济注入强心剂,全球股市大振。由于中国的经济政策较好地保持了稳定性和连续性,中国经济得以稳定增长,对世界经济的推动作用逐渐加强,仍然是全球经济复苏的希望和有力支撑。

## (二)“关键词”之二:债务危机

在欧洲主权债务危机“多米诺骨牌”的扩散效应下,其他欧洲国家、美国、日本等经济体的主权债务问题日渐暴露,成为影响经济复苏的一个长期性因素。在其财政政策和货币政策对经济增长和财政赤字几乎失效的情况下,扩大债务就成了发达经济体的“救命稻草”,而中国等新兴和发展中经济体积累的大量隐性债务、地方政府债务也是一个长期威胁。因此,债务危机是当前世界经济一个具有普遍性的特征。

### 1. 债务规模攀升

目前发达经济体国债规模庞大,压缩困难,且在此基础上,各国仍然在按计划发行政府债券,由中央银行购买,政府债务的规模继续膨胀。国际货币基金组织数据显示,发达经济体的政府债务总额逐年攀升,新兴经济体和低收入经济体的政府债务总额则呈现下降趋势。从公共债务占GDP的比重来看,OECD的预测显示,到2011年全部发达经济体公共债务/GDP比率将超过100%。国际货币基金组织也预测,发达经济体该指标将在2011年首次突破100%,到2016年进一步上升到107%,其中美国、欧元区和日本分别达到112%、86%和250%。

### 2. 主要经济体的债务状况

美国债务已达上限,但潜在的借贷需求仍然很大。为了顺利提高债务上限,美国财政部采取了一系列措施,但是并没有把握,国际评级降低等不利因素日益上升。在欧元区,希腊、葡萄

牙、爱尔兰的利差均有所上升,希腊银行还出现了资金抽逃现象,德、法等核心国家也没有控制住债务规模上升的势头,欧洲主权债务危机受到新一轮关注,包括法国、意大利、西班牙在内的很多国家近期遭遇了评级下调。日本的债务水平一直很高,加之长期经济低迷、人口老龄化、突如其来的大地震、海啸和核泄漏危机使当局公共债务负担日趋沉重,一些信用评级机构已将其主权信用评级置于负面监测之下。拉丁美洲经济体的债务水平高于亚洲新兴经济体,国际货币基金组织预计2011年其财政状况将有所加强,债务水平有所下降。

### 3. 债务洪流下中国不能独善其身

外因和内因共同决定了中国在这场债务危机的洪流中不可能独善其身。

首先,中国被动卷入债务危机的洪流。中国持有1.15万亿美元的美国国债,如果美国国债不能持续,中国就会蒙受损失。在希腊债务危机中也不得不承担救助责任,中国被IMF指派承担了其中约11亿欧元的份额。另外,资本的“逐利性”使大批游资从欧洲流到中国,从而加大了中国通货膨胀的压力和资产泡沫等风险,并给经济结构调整带来阻力。

其次,中国同样面临着巨大的债务风险。据高盛估算,到2009年年底,中国政府总负债为15.7万亿元,占GDP的48%。其中,中央政府国债约占20%,地方政府债务约占23%,约为7.8万亿元,商业银行剥离但仍体现在资产管理公司账面上的不良贷款总额约为1.6万亿元,约占GDP的5%。截至2010年6月末,我国商业银行地方融资平台贷款达7.66万亿元,积聚了绝大部分地方债务风险。此外,还有很多隐性债务没有纳入估算范围,说明地方政府存在着较大的债务风险,甚至过度举债已接近极限,一些地方政府性债务率已高达94%。

### (三)“关键词”之三:通货膨胀

当前通货膨胀压力在新兴经济体表现较为严重,但是发达经济体内部也存在着通胀因素,由于通货膨胀具有传导性,已经开始从新兴市场国家向发达国家蔓延。因此,通货膨胀也是当前世界经济的一个具有普遍性的特征,这就引出了目前存在的一种广泛的担忧:实体经济“滞胀”风险正在上升。

全球通货膨胀从2010年最后一个季度的3.5%上升到2011年第一季度的4%,对全球通货膨胀的预期也进一步提升。与4月的预测相比,IMF对各大经济体的通货膨胀预期都有较大提高。同时,IMF预计新兴经济体的消费者价格指数2011年将上升6%,过热迹象因信贷快速增长或资产价格上涨而愈加明显。

### (四)“关键词”之四:财政整顿

与2010年上半年经济复苏与财政风险并存的局面相比,很多发达经济体的财政状况已经由财政风险转化为全局性“财政危险”,因为尽管经过很大力度的财政整顿,但部分国家的财政状况仍然愈发困难。对于新兴和发展中经济体而言,通货膨胀问题愈演愈烈,它带来的财政风险是结构调整的压力,则更多体现在政策层面而非全局。

#### 1. 财政运行的基本情况

据国际货币基金组织预测,2011年各大经济体的财政状况将好于2010年,预计全球赤字率从5.5%下降到4.6%,发达经济体从7.5%下降到4.6%,新兴经济体从3.7%下降到2.7%,低收入经济体从3.1%下降到2.9%。发达经济体的赤字率远远高于新兴经济体,甚至高于低收入经济体,但也要看到,财政状况具有持续改善的趋势,预计2012年财政赤字占GDP的百分

比较 2011 年会进一步降低,但财政平衡的格局短期内不会改变。

### 2. 财政整顿的进展

美国整顿财政目标是减支为主,增税为辅。奥巴马总统特意成立了两党共同领导和参与的赤字削减委员会,以努力平衡联邦预算。2010 年 12 月该委员会提出了赤字削减提议已在众议院通过,该提议要求削减总额为 3.7 万亿美元赤字。日本进行了两次补充预算,一次总额为 GDP 的 0.8%,一次总额为 19988 亿日元,前次已经通过,后次已送交参议院。在欧洲,希腊、爱尔兰、葡萄牙等主权债务危机严重困扰的几个国家从增加收入和缩减支出两方面进行了一系列财政整顿。此外,在英国建立了财政委员会,在德国实行了平衡预算的宪法规则。

### (五)“四大关键词”编织的世界经济困局

在分别分析了当前世界经济的四大关键问题之后,我们发现这些问题的形成和发挥作用是紧密交织在一起的,使整个世界经济发展的前景变得更加复杂,甚至形成若干困局。

#### 1. “经济增长—债务危机—财政整顿”的困局

为了实现经济复苏,大量债务被迫产生,欧洲主权债务危机的发生打破了“借贷的繁荣”,让危机后本就脆弱的经济增长更加脆弱。主权债务危机的治理是要有效减债,这就需要“开源节流”,即增加收入、压缩支出,进入财政整顿的程序。增加收入的基础是经济增长,但财政整顿对经济增长会产生抑制作用,支出具有刚性,剧烈压缩会加大政治成本,也会损害就业,当局不愿推动。最终导致财政整顿停滞不前,收入增加不了,支出压缩不了,只能通过扩大借债来争取时间,结果是债务积累越发庞大,债务风险越发严重。

#### 2. “经济增长—通货膨胀—滞胀”的困局

为了实现经济复苏,各国实行扩张性经济政策,但由于美国、日本长期实行低利率政策、欧盟国家不实施独立的货币政策,导致美、日、欧等发达经济体缺乏扩张性货币政策的空间,产生的流动性无法在本国消化,由利益机制外溢到新兴和发展中经济体。新兴和发展中经济体自身的扩张性政策对经济复苏有效,但产生了一定的通货膨胀压力,再加上外溢性资本流动产生的通胀效果叠加,则陷入严重通货膨胀。通货膨胀通过对外贸易等机制向外传导,但在发达经济体经济低迷的情况下发生通货膨胀,则陷入“滞胀”。

#### 3. “通货膨胀—债务危机—财政整顿”的困局

在新兴和发展中经济体,持续的资本流入还可以推升资产泡沫,私人负债增长迅速。在这种情况下,资质较低的经济主体能够较为容易地在市场进行债务融资,使得债务质量被降低,债务风险积聚,当达到一定程度的时候,就会向财政风险转化,在财政资金不足的情况下,则须扩大国债发行,从而加大政府债务压力。如果主权债务规模已经足够大,则有可能引发主权债务危机。大量国债的发行将导致利率的上升,会对私人投资产生“挤出效应”。同时,国债偿还必然是来源于税收,居民就会减少消费,增加储蓄。这两种情况都将降低刺激经济增长的财政政策效果,而较大的还本付息压力会阻碍财政的可持续,必须进行财政整顿。这样就回到了第一个困局所涉及的问题。

对当前四大关键问题编织的世界经济困局进行分析可知,解困的关键在发达经济体,发达经济体解困的唯一出路在于发展实体经济创造物质性的社会财富,而不再是虚拟资产。而通过发展实体经济解困的突破口在第一个困局,当第一个困局解开后,第二和第三个困局也就容易

解决。现在的问题是发达经济体没有足够的动力去破解这样的困局。这其中起作用的有利益的因素,有政治的因素,也有搭便车的心理等等。尤其是美国,凭借在国际经济格局中的主导作用和美元的储备货币地位,不断成功地制造着美元回流,因此,美国不会发生主权债务危机,甚至可以通过发行货币,降低币值来变相地债务重组,稀释债权。

### “四大关键词”困局下中国财政的应对之策

“四大关键词”编织的困局是相对于世界经济来说的,我国作为新兴和发展中经济体的一员,自然也要面对现实,不能逃避。由于中国经济的基本面较好,在全球金融危机中尚能很快振作,在当前的困局下,只要应对得当,迅速发展实体经济、积累社会财富,就能“独善其身”。当然,我国也应该“顺势而为”,在世界范围内“财政整顿”的洪流中,努力消除经济运行中业已存在的财政威胁,但为了取得最好的效果,就需要把握关键。尤其是在目前经济发展势头尚好的时期,更不能忽视隐藏在基本面对下的风险因素,只有把握时机消除“隐患”,才能保证经济发展持续向好,而不会走向“硬着陆”。

#### (一)发挥财政政策优势,在困局中保护我国经济

在上述三大经济困局中,财政处于核心的地位,在经济良性发展的环境下,应该充分发挥财政政策的优势,成为在世界经济复杂困局中我国经济的“护卫者”。

#### (二)“经济增长—债务危机—财政整顿”困局中的财政政策选择

在“经济增长—债务危机—财政整顿”困局中,财政政策的着力点是推动经济增长和保持财政平衡。一方面,要寻找新的增长点,尽力争取较高的经济增速,另一方面,降低利率,容许较高的通货膨胀率,同时,通过结构性改革保证基本财政收支平衡。所以财政政策的具体安排要有助于当前实现经济增长和财政平衡目标。

第一,推进经济结构调整和发展方式转变,保证我国经济长期稳定发展。债务危机的治本举措是调整经济结构、转变经济发展方式,财政政策应把握住这一主线。

第二,认识危机中财政平衡的重要性,应注重日常开源节流,防患于未然。实现财政平衡要把握三点:做好预算、收入稳定增长、节约支出。

#### (三)“经济增长—通货膨胀—滞胀”困局中的财政政策选择

在“经济增长—通货膨胀—滞胀”困局中,关键是如何控制外溢性资本流入。

在控制外溢性资本流入方面,可以借鉴俄罗斯的经验——将超额石油天然气收入储备起来。我国可以将大量涌入的外部资本储备起来,运用不同的管理办法和投资渠道,一部分用于投资,扩大财富,在危机后用来救市,另一部分则专门用于社会保障,缓解收入分配的压力,为老龄化危机作储备。在我国,主权财富基金恰好可以充当这样的一个“蓄水池”,应该趁现在大量热钱流入的机会,增强主权财富基金的力量。但要明确的是,应该改换我国主权财富基金追求更高收益率的目标,还原其本来的作用——稳定和为子孙后代积蓄财富的作用,当前更是可充分发挥冲销市场过剩流动性的作用。

#### (四)“通货膨胀—债务危机—财政整顿”困局中的财政政策选择

在“通货膨胀—债务危机—财政整顿”困局中,关键是如何控制债务发行规模和国债投资的安全性。在这方面,需要做到以下几点:

第一,对中央和地方的债务状况作全面清查和评估,尤其是掌握地方债务的规模和性质,测算我

国的最优债务规模,确定风险预警线,并将执行情况与财政补贴和奖励挂钩,形成强有力的约束。

第二,加强中央和地方政府隐性债务管理,严格担保条件,确保债务人不发生债务违约。允许条件成熟的地方政府发行地方债,将隐性债务显性化,与此同时,做好监管、社会执行、招标细则、绩效标准、惩罚规定等工作,形成高效运行的体制机制。否则,新老制度混杂,只会带来事倍功半的效果。

第三,在保持一定债务水平的基础上,要对私人部门债务进行有效管理,防止从私人债务风险到政府债务风险,再到主权债务风险的一系列转化。

第四,对其他国家的国债投资要小心谨慎,反复论证风险,并保持投资的流动性。我国目前应将美国国债投资作为短期政策,防范美国政府作为巨额债务人通过货币贬值等方式稀释债务,使大量持有美元资产的我国蒙受巨大损失。

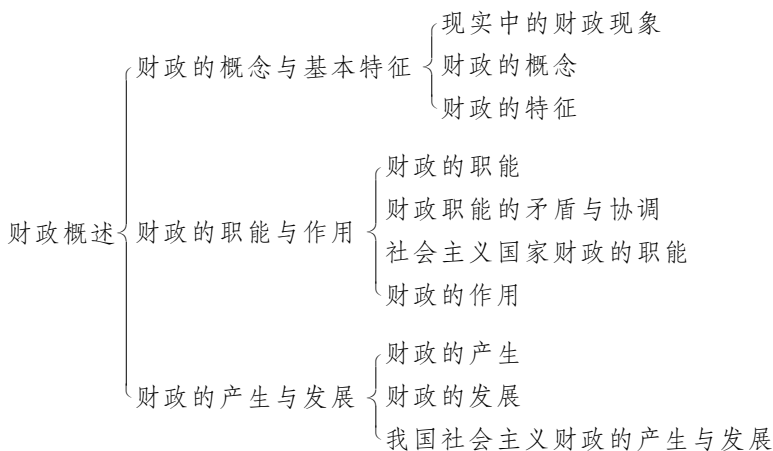
第五,如果将国债投资于基础设施建设等领域,则要建立国债投资项目的质量保证体系,完善国债投资项目管理法律法规,对国债资金的使用情况进行绩效评价。

第六,进一步理顺中央和地方的财政关系,健全地方税制,确立地方主体税种,使地方拥有稳定的财源,地方债务的偿还也有稳定的资金来源。同时,进一步加强对“土地财政”和融资平台的管理。防范地方债务风险转化到中央财政。

综上所述,在经济增长、债务危机、通货膨胀、财政整顿“四大关键词”编织的世界经济困局下,我国实施的财政政策既要做到“自我保护”,又要做到对外积极探寻破解世界经济困局之路,为世界经济复苏做出更大的贡献。



### 本章小结





## 课后练习

1. 财政的一般特征是什么？如何表述财政的概念？
2. 财政是如何产生的？财政的产生需要具备哪些条件？
3. 社会主义财政具有哪些职能？为什么会产生这样的职能？
4. 财政的职能和作用有什么联系与区别？