# 体制性约束 经济失衡与财政政策——解析

来源：网络 作者：清风徐来 更新时间：2025-01-29

*\" [摘要]1998年以来积极财政政策的工具性效果不足和经济运行失衡是中国经济的两个突出问题，二者具有承继关系，都受到同一转轨背景下的体制性约束。由于现阶段中的市场机制还只是框架性的，导致经济失衡和失业问题的原因不同于一般性的市场失灵，以启...*

\" [摘要]1998年以来积极财政政策的工具性效果不足和经济运行失衡是中国经济的两个突出问题，二者具有承继关系，都受到同一转轨背景下的体制性约束。由于现阶段中的市场机制还只是框架性的，导致经济失衡和失业问题的原因不同于一般性的市场失灵，以启动经济自主增长作为积极财政政策的目标缺乏体制上的内在机理。经济运行的失衡则是消费的体制性压抑、投资的体制性冲动双重约束的结果。本文认为，目前中国经济运行中的问题是结构性的，其实质是转轨过程中传统体制性约束导致的市场机制运行障碍，是市场机制不成熟、不完善的结果。由于问题产生的体制背景不同，实践中的财政政策既无力像西方那样用以启动市场机制的恢复，也不可能解决转轨中的体制性约束问题，只能提供一个有利于解决问题的相对平稳的宏观环境。财政政策作用下的经济运行也同样受到这些因素的制约。转轨中的体制性矛盾最终必须通过深化改革来消除

关键词：体制性约束/经济转轨/财政政策/经济失衡

一、两个经济现象引发的反思

本文认为这两个突出的经济现象之间是有内在联系的。1998年以来的积极财政政策及其结果始终是分析当前经济运行的一个基本背景，经济转轨是分析二者之间内在关系的总背景，体制性约束是进行观点归结的落脚点。解释这种联系和结果需要理解西方现代财政政策的作用机理、我国积极财政政策实施的体制环境、实际作用和后续影响，在这一分析过程中会自然形成对当前经济失衡原因的基本认识。

二、经济转轨与财政政策工具性效果不足

评价中国财政政策有效性的最好方式，是分析被调控对象的特殊性，看看实际经济运行的特征及出现的问题，是否符合凯恩斯政策原理的一般性描述。

（一）西方现代财政政策的内涵

西方现代财政政策（又称凯恩斯政策），主要用于解决有效需求不足导致的短期非均衡问题。根据市场经济的一般原理，在简化的假设下，任何实际产出的生产总会创造出同样数量的可支配收入，当收入没有全部用于消费而是一部分用于储蓄时，我们就说收入一支出的恒等式中出现了“储蓄漏损”；与此对应的是产出也并不全都是用于消费，还包括企业部门购买的资本品，它正好是收入一支出流中的一种“投资注入”，因此储蓄一投资机制决定着国内生产总值能否达到均衡，经济能否保持稳定地自主增长。

在“[总收入]→[总消费+（总储蓄→总投资）]→[总产出]→[总收入]……”的产出循环中，总消费+（总储蓄→总投资）是一个关键环节，市场机制的需求约束特征在此表现为两个方面：一是消费倾向过低、当期消费需求不足导致总收入中用于储蓄的部分增长过快；二是预期最终需求不足导致投资意愿过弱，大量储蓄从经济运行系统中“漏损”后不能实现正常的“注入”，转化为投资需求。这两种情况的分别出现或同时出现都会导致经济增长失速、市场不稳定和萎缩。针对这种情况，凯恩斯政策主张通过政府支出的扩大吸纳“漏损”的储蓄，补充民间投资需求的不足，将总需求拉回到正常水平。这里政策的效果集中在投资乘数上，而乘数\" 的关键是新增投资所直接引起的收入能以多大比例增加消费。消费是一切问题的核心。

在高度发达的市场经济中，有效需求不足是市场机制内生的矛盾，会周期性地激化。财政政策的运用既是市场机制周期性危机的要求，同时财政政策的效果又以市场机制的既有效率为条件。因此，发达的市场经济是财政政策产生和有效的隐含前提，财政政策能否启动市场机制恢复，能否在短期内顺利退出这两个基本点，正是由此得出的。

（二）转轨仍是中国经济运行的重要约束条件

但是这次重大转折并不意味着转轨已经完成，以后经济运行中出现的一切问题都可以完全按市场的一般规则进行分析和应对。从实际感受来判断，市场化程度的加深，经济运行状态从资源约束到需求约束、从短缺到过剩的变化体现为一个渐变的过程。推动这种渐变的路径选择、实施步骤以及市场运行机制从无到有、从低效率到更有效率的运转，也必然是政府主导下的一个渐进过程。从政府推进改革的总体设计来看，中共十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标；中共十六大提出到 2025年建成完善的市场经济体制，完成经济转轨的战略目标。这就意味着其间的20多年都将是市场经济体制的完善过程。目前只能属于转轨的部分质变阶段，是转轨途中的一种过渡状态。在此期间，制约经济运行的矛盾既有市场机制下的一般矛盾，也有转轨过程中的特殊矛盾，其中后者对经济运行的制约更具深刻性。在市场化总体程度已得到实质性提升，而市场化结构性不均衡问题突出的背景下，经济运行必然要经历一个供给总量基本平衡甚至供给长期过剩，而供求结构性失衡矛盾尖锐的时期。由于这一时期的经济运行既有别于传统体制下和体制变革前期的全面短缺状态，又有别于成熟市场经济条件下的需求约束状态，有学者将其定义为“后短缺时期”。低收入水平的供给相对过剩取代短缺成为经济运行的常态。

（三）结构性问题成为市场机制运行的直接制约因素

由于渐进转轨策略的局限，结构性问题在这一阶段因累积而激化，制约着市场配置效率的进一步提升。概括起来有三个方面的突出压力：

1.渐进改革所形成的市场化程度不均衡和市场效率不均衡，使初步建立的市场机制出现运行不畅和低效率。用市场化水平作简单考察，产品市场内部的市场化次序表现为：农产品市场化程度高于工业品市场化程度，工业品市场化程度高于服务产品的市场化程度。要素市场内部的市场化次序表现为：劳动力市场化程度高于土地市场化程度，土地市场化程度高于资本市场化程度。总体而官，产品的市场化程度高于生产要素的市场化程度。这种不均衡意味着，由于市场效率实现程度的差异，最终消费品将首先出现买方市场的特征，而要素交易、供给调节方面将出现市场反馈不全面和低效率的局面。政府对市场的适应程度较低，则意味着政府对企业进行行政性干预的能力仍然很强，政策的传导机制还具有很强的传统计划体制的特征，如投融资体制方面。体制的结构性矛盾决定了经济运行中结构问题的普遍存在。

2.后续的转轨安排使总供求均衡经常性的低于充分就业水平下的均衡。中后期的改革进入攻坚阶段，由于各种风险不断增强，民众的不安全感和支出预期在加剧，普遍会根据体制变动的预期对消费需求做出不同程度的压抑。以20世纪90年代中期的转折来划分阶段，在这之前的近20年中，政府的主要目标是下放传统计划经济体制下被集中控制的权力和利益，随着权力配置资源模式的被突破，相应的利益分配和索取的权利也被分解到更多的主体身上。微观经济获得了少有的活力，经济增长与体制转轨也因此而获得了持续的推动。在这之后的过程中，政府改革的主要目标开始转向集中下放传统计划经济体制下的各种责任，为市场机制的运行扫清障碍。比如包括职工下岗、养老、医疗在内的社会保障的责任，比如职工住房、子女教育的责任。这些责任不放下去，国有企业的问题就无法解决，银行的不良资产还会增加，一些竞争性商品与服务就仍然要靠公共部门以较低的效率来提供，计划应该进一步退出的领域不能彻底退出，市场作为资源配置基础方式的功能就不能进一步完善。这种下放对经济增长和体制转轨而言，意味着政府、企业、家庭三者之间一次新的利益关系调整。与前一阶段相比，利益调整的方向可能会是逆向的，至少是复杂的。此外，市场开放度提高也使国外不确定因素的影响更为直接。

处在目前转轨条件下的市场经济体制具有两个方面的内涵：一方面经济运行的基本特征是市场的，市场机制的主导作用与市场失灵会同时存在于经济运行中，与之适应的政府与市场关系的基本框架也将逐步形成，政府将逐步学会按需求约束的特征来调控经济。另一方面，由于经济转轨并未完成，市场机制的效率必将受制于传统体制下各种遗留问题的解决程度。市场化的总体进展可能同时伴随着一些局部矛盾的激化。这些矛盾的外部表象是市场运行的受阻和不畅，而矛盾产生的原因则是传统体制因素的制约。某些局部矛盾激化的程度可能比市场机制的周期性失灵更加严重。这就从根本上决定了1998年以来积极财政政策虽然更趋于市场经济下的通行做法，但其应对的问题既不同于成熟市场经济中一般的周期性矛盾，也不是计划体制下的紧缩—扩张问题。

（四）财政政策工具性效果不足的必然出现

这里提出的财政政策工具性效果是相对于政府直接投资的产出效果而言。工具性效果不足，是指在转轨经济条件下，试图通过符合凯恩斯政策原理的财政政策调控并启动消费、实现经济自主增长是很难的。

在实际应对中，我们虽然按照凯恩斯政策原理一直试图以大面积、大幅度增加收入来提高居民消费能力、改变消费预期，改善收入中的消费—储蓄结构；以连续、大量的政府投资来维持较高的投资水平、吸引民间投资，打通储蓄—投资障碍，但经济运行却一直无法摆脱消费难以启动、内需难以扩大的制约。政府投资带来的收入效应没有明显改变消费预期和消费倾向，而是更多地转化为储蓄的增加，成为下一次扩大投资的压力，使经济运行中的储蓄—投资机制进一步失衡。从评价财政政策效应的重要指标投资乘数来看，扩张性效果也一直呈下降趋势，表明政策的工具性作用不足。最终结果必然是政府投资无法疏导市场机制的传导障碍，进而形成了政府投资→经济增长→政府投资→经济增长的直接外部推动式的经济运行特征。这种情况表明我国的积极财政政策并未产生凯恩斯政策预期的作用机理与传导效果。就启动经济自主增长机制恢复而言，这一政策的工具性效果严重不足。

既然目前的体制成熟程度和经济发展阶段还不足以使“财政政策→经济运行→市场机制”之间产生西方理论描述的内在机理与前提，积极财政政策就不具有一般性的反周期调节性质。当前经济运行中出现的有效需求不足等问题，就主要不是市场机制内生的矛盾所引起，而应该是外部因素制约市场机制效率发挥的结果。至此，关于经济运行中的有效需求不足等问题，我们就可以根据体制前提的不同提出两种解释：一种是成熟市场机制下一般的周期性原因造成的，是市场机制的短期非均衡问题，即市场机制导致的经济运行失衡。这种情况下可以通过财政政策弥补市场机制缺陷，消除经济运行中的障碍，从而恢复均衡和经济自主增长。另一种是转轨过程中的体制性原因导致的，是市场机制不成熟、不完善问题。这些问题总体上表现为初步建立市场经济体制基本框架后市场机制的运行不畅，是体制性制约使现有的消费倾向、消费水平不能适应市场机制框架的要求。财政政策可以在一定阶段起到维持经济增长和稳定的作用，但无力消除这些体制性原因对经济自主增长机制的制约。仅就“财政政策一经济运行”的关系来看，不同体制条件下的效果也是不一样的，凯恩斯政策主要体现为一种传导功能，作用于市场机制内部，是一种工具性使用。我国目前的积极财政则更多地体现为对经济增长的直接贡献，具有一般经济主体的行为特征和产出效果。与凯恩斯政策的隐含前提相比，我们的体制环境不仅不同，而且处于变动中，具有相当的不稳定性。在转轨经济条件下，指望通过财政政策启动消费和市场机制是很难见效的。

的积极财政则更多地体现为对经济增长的直接贡献，具有一般经济主体的行为特征和产出效果。与凯恩斯政策的隐含前提相比，我们的体制环境不仅不同，而且处于变动中，具有相当的不稳定性。在转轨经济条件下，指望通过财政政策启动消费和市场机制是很难见效的。

三、市场机制运行的障碍：消费的体制性压抑

按照凯恩斯政策原理，应对有效需求不足、启动经济自主增长的关键是投资乘数，即边际消费倾向。边际消费倾向的变动取决于居民收支预期和收入差距的状况。以下我们就来具体考察这两个关键条件如何受到体制性约束，从而导致财政政策工具性效果不足。

（一）传统体制下的“社会契约”无法通过市场化过程出清

在传统计划经济体制下，为了实现快速工业化和经济增长的目标，政府与公众之间相应形成了一系列的社会契约。这些契约一方面要求公众必须忍受工业化和经济增长带来的消费利益的牺牲，以使积累保持在较高水平；另一方面则通过统一标准将较低价格的福利和社会保障安排于企业或单位中。改革开始后，随着价格的市场化、企业产权制度改革的推进，福利性公共品的供给价格必然逐步提高、成本逐渐外部化，顺利解除这一部分福利性公共契约是计划到市场转轨最终完成的前提。

（二）发展战略与转轨次序导致的多“二元结构”无法在短期内自动消除

中国20多年改革与发展的成就来自于让一部分人先富起来的战略——渐进改革所带来的结构性变动。即在非均衡条件下（如要素市场分割等）通过结构调整使资源转移和进行再配置，实现效率的提高和对经济增长的刺激④。但是也正是由于这样的路径选择，在效率增进的同时，非平衡的发展战略导致了比改革初始状态大得多、也比一般市场经济国家大得多的两极分化。仅用传统“二元结构”（DualStructure ）还不足以解释问题的复杂性和特殊性，也不足以解释差距何以会拉得如此大。

另一方面政府主导、渐进改革路径下的非均衡发展，不断衍生出与经济转轨进程相联系的新的“二元结构”。在近20余年的体制改革进程中，从市场广泛化和深化来看，表现为产品市场化→生产资料市场化→金融市场化的市场逐步启动和放开的过程，而在这三大部分市场化的内部，也存在一定的次序，例如产品市场化，就有日用消费品市场化→耐用消费品市场化等分过程。体制变动导致的利益转移形成了非正常的收入分化。这种“体制性收益”和“体制性损失”，反映了体制变动过程中各人因所处地域、产业、岗位、人际关系等不同，改革的步骤与方式不同，避免社会震荡的保障机制和缓冲机制不同，在改革的各个阶段里发生的收入分配差异与既有财富转移。处在不同改革次序上的家庭部门之间，有的轻易就获得了转移性收益，有的没有获得这种收益的机会，甚至失去了既有的收益，也就负担了体制转嫁的损失。类似的变动过程中，显然还伴随着大量由于法律不完善、监督缺位、运作不规范、体制性资源滥用所导致的“衍生性”收益畸高者与损失畸高者。这种因既有财富占有格局变动导致的收入分化，加上以效率优先、鼓励一部分人先富起来所拉开的收入差距，必然导致社会阶层的分化和“畸高收入阶层”与“畸低收入阶层”的逆向分离。多“二元结构”在经济转轨的不同阶段衍生、博弈、固化，使收入差距呈现一种全面扩大的态势，导致居民边际消费倾向降低，加剧了有效需求不足的程度。

（三）由上述两个原因导致的体制性后果：储蓄的过量漏损与消费环节的脆弱性

四、财政政策的一种后果：对投资体制性冲动的强化

第二阶段从2025年下半年开始，主要是以地方政府为主导的普遍的投资扩张，信贷膨胀和外资猛增是主要的方式。与前一阶段不同的是，由于高收入群体消费升级的基本完成，以汽车、住宅等高档消费品为特征的需求大幅增长，从 2025年下半年开始自发性的投资需求得到持续回升。在此背景和前一阶段政府投资行政性拉动的惯性作用下，中央政府投资增幅持续下降，并已出现负增长，地方政府投资增幅则迅速上升。2025年前三季度中央政府进行的固定资产项目投资额同比分别下降了7.0%、7.7%、14.0%，但地方政府的投资额同比分别达到41.5%、41.5%、39.7%.

出现政府主导型投资由第一阶段向第二阶段转化的原因，首先是传统体制下的投资冲动在特定条件下受到了刺激。1996年实行“软着陆”以后，经济过热迅速降了下来，但盲目扩张的投资机制并未从体制上消除。积极财政政策的连续实施和现行的流转税为主体分享的税收体制再次强化了政府投资行为，强化了地方对增长速度的记忆和追求。地方政府运用行政手段分指标、下任务，基础设施建设和城市建设中的超前行为，工商注册、土地批租、税收政策等方面的竞相优惠和违规审批等冲动开始扩张。在投融资体制改革尚未到位，投资的微观约束机制和宏观管理体系不健全的情况下，这种地方发展的冲动转化为简单的投资冲动并直接导致投资过热。目前出现过热的项目大都与各地发展“支柱产业”、“经营城市”、“形象工程”、“政绩工程”的冲动有关。

政府主导下的投资增长必然导致非市场约束的过度投资和重复建设，这与市场经济体制下的实现危机有着本质区别。同时，与传统计划体制下投资饥渴和预算软约束不同的是，这次发生在转轨背景下的政府投资冲动，是在市场经济体制基本框架已经确立，政府管理经济职能和投融资体制改革又远未完善的情况下进行的，因此投资冲动启动后就不再直接以政府、以预算内资金增长来体现，而主要表现为民营、外资等企业投资和银行信贷资金的扩张（参见图3），但这些投资行为和项目都与政府的发展目标和意图紧紧相连。一些投资或者没有产权约束，或者资源通过非市场化途径获得（如土地批租环节的问题），本身并不反映市场价格。

微观方面制度性的国有企业退出壁垒构成了投资冲动的另一个重要变量。政府与国有企业的关系由短缺经济时期投资扩张的预算软约束，演变为“后短缺时期”的弱淘汰机制和高退出壁垒。由于国有企业退出仍主要由政府决定，传统体制下的政府投资冲动的预算软约束很容易转化为转轨经济中的企业信贷扩张的软约束。在总需求因某种原因降低时，该淘汰而未被淘汰的国有企业需要有一定的市场份额来证明自己存在的必要性，盈利与否变得并不重要，削价以获取市场份额的过度竞争越演越烈。而在某些领域的需求转旺时，政府行为的诱导又很容易使企业选择在原有的结构和水平上迅速扩张。

由于这样一种转化，我们看到，虽然国债资金和国家预算内资金对投资和经济运行的影响力已经下降，甚至在使用方向的不断调整中逐渐变得微不足道，但政府主导型的投资冲动却在地方普遍形成了。这种冲动是体制性的，事实上与积极财政政策是否退出已没有太大关系。进步讲，积极财政政策是否退出并不能从根本上改变现阶段的经济运行状况。

五、结语一：关于当前经济运行失衡的看法

中国经济在进入市场机制框架建立的转轨阶段后，就一直存在着较为严重的失衡问题，集中表现为投资一消费、总供给一总需求的断裂。这种失衡是传统体制性因素对投资和消费实施的逆向推动作用的结果。1998年以来积极财政政策通过直接的产出效果保持了总量上的平衡，但并未使结构性失衡问题得到缓解，反而在某种程度上强化了失衡的体制性根源。因此新一轮经济增长刚一启动就遇到了严重的结构性障碍。失衡意味着市场经济运行存在着系统性、整体性风险。本文关于经济失衡的主要结论如下：

六、结语二：关于财政政策真实作用的看法

随着20世纪90年代中期市场经济体制基本框架的建立，仍然处在转轨途中的中国经济在实践和认识上都存在着如何判别经济运行的体制性约束与周期性约束问题。1998年以来政府投资对经济增长的直接贡献是明显的，但是寄希望于积极财政政策能够按照凯恩斯政策原理启动消费和经济自主增长，则缺乏理论前提。中国的积极财政实践表明，虽然经济中的矛盾是以市场机制运行不畅表现出来的，但制约市场效率的原因是传统体制性约束导致的市场机制不完善。我们只有从导致市场不完善的特殊体制性因素去分析，才能对财政政策实际可能起到的作用有一个理性的判断。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找