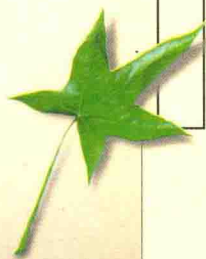


ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



政府分配关系论集

左俊 / 著

ZHENGFU FENPEI GUANXI LUNJI



经济科学出版社

政府分配关系论集

左俊著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府分配关系论集 / 左俊著. —北京: 经济科学出版社, 2004. 10

ISBN 7 - 5058 - 4441 - 5

I. 政... II. 左... III. 财政分配 - 研究 - 中国 - 文集 IV. F812.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 101170 号

序

欣闻左俊同志的论文集——《政府分配关系论集》即将出版，我感到非常高兴。因为工作上的关系，过去与左俊同志接触较多，对其人其文有所了解，所以当左俊同志约我为论文集作序时，我便欣然应允，既表达祝贺之情，也包含鼓励之意。

左俊同志多年来一直在安徽财政系统工作，是单位的业务骨干。这两年，根据组织的安排，到淮南市挂职担任市长助理，在地方政府从事宏观经济管理工作。不论在部门还是在地方，他都能够勤奋学习，踏实工作，孜孜以求。从中专学历一直读到经济学硕士学位，不仅理论功底比较扎实，而且业务知识非常熟悉。尤其难能可贵的是，他结合工作实际，写了不少财经方面的论文和调研报告，其中有的文章见解独到、分析深刻，把理性思维和实践经验进行很好的融合，具有较强的业务指导性和可操作性，引起了相关决策部门的重视和采纳；有的文章紧紧抓住财经改革中的一些重大问题，理论有高度，分析有深度，观点有新意，具有较高的学术价值，得到了有关专家的肯定，并在全国评奖中获奖；有的文章宣传地方、推介地方，体现了作者职责所系的敬业精神和干一行、爱一行、钻一行的工作热情。

今天，左俊同志将自己的这些作品重新整理，编辑成册，集结出版，确实很有意义。该书以政府分配关系为主线，结合财政发展史，对财政与企业、与供给单位、与“三农”之间的分配关系，以及各级政府、区域之间的分配关系等分别加以归类，既

有深度，也有广度，既有情况有问题，也有分析判断和合理化建议，条理更加清楚，线索更加明晰，对于我们了解、研究如何进一步改革和完善财政管理体制，有效提供公共产品，提高政府财政的公平与效率等问题，以更好地维护改革发展稳定的大局，具有较强的借鉴和指导作用。当然，由于书中介绍的经验带有一定的时间和地域特点，因而也不可避免地要受到一些局限，但瑕不掩瑜，总体来说还是很值得一读的。

最后，希望左俊同志能够以该书的出版为契机，虚心学习，求教各方，坚持科学发展观，继续贴近经济和社会生活的实际，继续保持昂扬奋进的精神状态，思考不止，笔耕不辍，争取推出更多新的有用的研究成果，并以此指导自己的工作，为地方经济和社会事业的发展做出积极的贡献。

中共安徽省委副书记



前 言

我是一名国家公务员，长期从事财经工作。出于对财经科学的热爱，以及运用理论指导实际工作的需要，在多年的工作实践中，我渐渐养成了学习和思考的习惯，注重做一些财经理论和政策研究工作。如今回头望去，已留下 20 年的研究足迹。在这期间，我主持和参与了多项财经方面的文件起草、政策制定、课题研究、改革方案设计和论著的编撰，在省级以上报纸杂志发表论文五十余篇。前些日子又将这些旧文新作翻出来，对这些年的研究成果作一盘点，大概是因为对自己劳动成果偏爱的缘故，重新审视它们还是发现了不少具有价值的东西，于是我就萌生了将这些论文结集出版的念头。经济科学出版社将此文集收入“中青年经济学家文库”中，这使我深感荣幸，备受鼓舞。

（一）

客观地说，出版这本书，完全缘于做好财经工作的需要，缘于对财经科学研究的挚爱，缘于对财政经济规律的探索。1981 年，我就读于安徽省财政学校财政专业，由于条件所限，学的专业知识都是些常识性的东西，应该说是比较浅薄的，不足以支撑我从事财经科学研究的。然而，正是因为这两年的专业学习，使我奠定了基本的财经知识基础，把我领进了财经科学的神圣殿堂，培养了我对财经科学研究的浓厚兴趣。走上工作岗位后，由

于理论素养和实践经验都不足，在实际工作中我感受到了巨大的压力。但压力也是动力，为了弥补先天不足，胜任自己的本职工作，我一方面坚持业务学习，向实践学习、向老同志学习，熟悉各方面的财经政策规定，熟悉财政体制和分配关系，深入了解财政工作的实质和内涵。另一方面坚持理论学习，我深感不断提高理论素养、开辟思想视野的重要。1990年我考上了财政部财政科学研究所财政学专业研究生，经过三年努力，获得了经济学硕士学位。这三年的研究生学习，进一步开阔了财经视野，夯实了经济学理论基础，也结识了不少良师益友，我的财经研究工作进入了一个新的阶段，研究成果也迈上了一个新的水平。2002年根据安徽省委组织部的选派，我有幸赴德国路德维希和慕尼黑大学进行了为期三个月的学习和培训，进一步增强了国际化眼光、市场化思维、现代化理念。实践经验的逐步积累，理论功底的进一步扎实，使我增强了财政经济研究的信心，经济学的理性思维已成为我工作和生活的习惯。

回首这本书的写作过程，既是我深入学习经济学理论、逐步熟悉经济工作、理论与实际相结合的过程，也是我人生观、价值观、世界观不断升华的过程。起初，好奇的发表欲是写作的主要动机，每当在报纸杂志上看到自己的文字，心里总有一种说不出的快感，爱不释手，荣耀之情溢于言表，对研究成果的应用价值、决策参考价值、学术价值并不十分在乎。后来，随着岗位的变化，职务的升迁，肩负的责任越来越大，出于实际工作的需要，必须进一步加强政策和理论研究。我先后在省财政厅财料所、办公室、综合处以及淮南市政府等部门工作，工作岗位不同，职责不同，但这些部门都具有一个共同之处，那就是较强的综合性、宏观性和实践性，为了在不同工作岗位上不断开创工作新局面，就必须经常投入很大精力对实际工作进行调查研究，提出自己的意见和建议，为领导出谋划策。随着研究工作的深度和

广度进一步扩展，越来越多的未知领域需要自己不断去探索，强烈的社会责任感要求自己时刻关注社会经济生活中的热点和难点问题，认识上的升华使我已从以前单纯的荣誉感，转变为对真理的追求；从仅仅为了满足工作需要，转变为把握时代脉搏，关注财经领域中的前沿问题，发表自己的观点和见解。

(二)

这本论文集乍一看来似乎比较杂，时间跨度达二十年，篇章结构呈板块式。但实际上有一条主线始终贯穿其中，那就是政府分配关系。可以说，这条主线是这些年来指引我从事财政经济研究核心理念。记得刚参加工作时，不知道从何入手，一位领导谆谆告诫我，要想熟悉和掌握财经工作，必须首先从体制入手，熟悉各种分配关系。他的这句话使我受益匪浅。多年来，我正是循此潜心研究以国家为主体的政府分配所形成的各种分配关系，并不断拓展理论研究 with 宏观思维的深度和广度。这本论文集从横向说，包括市场经济与财政分配、政府与政府、政府与企业、政府与三农、政府与单位以及区域之间的财政分配等方面的内容；从纵向上说，所有这些政府分配关系的研究都始于 20 世纪 80 年代，真实记载了每种分配关系在各个时期的沿革和变迁。

全书共分八篇，涵盖了政府分配关系的各个主要方面。其中，第一篇市场经济下的政府分配关系与第二篇市场经济下的财政职能与作用具有总论性质，从理论的角度集中阐明了在一定经济社会条件下的财政及其职能。作为政府调控宏观经济的一项重要政策工具，财政必须适应和服务于宏观经济的态势和走势，以及一定经济社会政治环境下的政府职能。因此，研究财政或开展财政工作，就必须时刻关注宏观经济，发挥政府职能。

全书开篇的《论宏观控制系统》一文，就试图构建一个以市场为基础的、有效的、综合运用经济杠杆的宏观控制系统，认

为“国民经济整体系统的宏观经济效果应该建立在各微观经济整体效果之上，并大于各微观经济效果的总和；经济管理之道，须从大处、远处着眼，从近处、细处着手。宏观经济应能带动微观经济，微观经济必须服从宏观经济，以收既能控制宏观又能放松微观之效”。而在此宏观控制系统中的财政，“就是以国家为主体，通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要。其本质是以国家为主体而形成的分配关系。”在《市场经济下的财政职能》一文中进而引申，“财政职能是由国家职能决定的，财政职能是国家职能的一个组成部分。财政职能所要实现的目标是以国家职能为转移的。财政是从财力分配的角度来实现国家职能。具体地说，财政既是实现国家职能的财力保证，又是实现国家计划和政策目标的一种主要的分配手段和经济杠杆。因此，在社会主义市场经济条件下，财政的职能必然会随着国家的职能转换而转换”。

财政要有效发挥宏观调控功能，必须以充足的财力为支撑，并建立和创造一种规范的财政秩序和财政环境。我始终认为，财政秩序反映经济秩序，随着经济秩序的不断演进而变化，财政秩序其实是政府分配的秩序。创建一种规范良好的财政秩序更具有基础性。对于如何建立规范良好的财政新秩序，我曾提出：（1）在深化财政改革中，健全财政自身立法，做到以法理财。（2）深化预算管理体制和预算管理的改革。（3）深化企业财务管理体制改革。（4）在深化财政改革中建立财政调控新秩序。（5）建立财政收入新秩序，增加财政收入。（6）建立财政支出新秩序，压缩和疏导财政支出。这些观点即使在当前也是适用的。

随着我国改革与发展进程的加快，建立与社会主义市场经济相适应的公共财政体制已形成共识。经过探索和实践的逐步深入，公共财政的基本框架和形式也大致确定，我在第三篇中专门对其主要方面进行了阐述。由此可以得出一个基本结论：公共财

政体制其实也就根本地明确和导引了政府分配关系。

(三)

自从现代意义上的财政学创立以来，其核心理论并没有太大的变化，而且财政的功能性特征愈益强化。因此要求财政研究更加注重致用，更加贴近不断变化的经济和社会实际。由于我一直工作在安徽，生活在基层，也由于我国财政改革的渐进式特点，我的许多相关研究就较多地带有时代特征和地域痕迹。而且，由于在较长一段时间里，我的工作主要是为领导决策与制定相关政策提供资料或参考，促使我不但要把握宏观、了解全局，也要更多地深入实际，加强调研，获取第一手资料，真正为决策者、为政府部门提供不囿于一时一地的、能经受时间检验的观点或依据。从这个意义上讲，我的许多文章称为策论更为合适。但就我而言，策论更具有挑战性，因为不能“随心所欲”，所以写得“艰苦”，也很值得“艰苦”。

本书第四至第八篇就集中于策论的形式，涉及范围和时间跨度也大，自认为其中的基本观点还是正确的，并能经得起时间验证的。比如：关于在市场经济下做好财税工作的基本思路，在《学会新的“理财”之道》一文中提出了财政工作要走出“五大误区”，第一，要走出“多重重要性”的误区。财政不能面面俱到，要因时因地制宜，区别轻重缓急，坚持量力而行。第二，要走出“大包大揽”的误区。第三，要走出“财政资金不计效益”的误区。一切资金追求使用效益最大化，各级财政都要在提高资金使用效益上下功夫。对于生产性支出，不仅要考虑它的社会效益，还要考虑回报率，能收回的资金，要有偿使用，按期收回；对于经常性支出，要树立“成本—效益”观念，不断提高行政效益，降低行政成本，切实改变当家不理财、行政不讲价的状况。第四，要走出“财政支出自然增长”的误区。在市场经济条件下，

随着政府职能的转变，事权的变更，有些支出非但不能自然增长，而且要逐步递减，直至与财政脱钩。各级财政要打破财政支出只能上不能下的习惯。第五，要突破“吃饭财政”的误区。

关于政府与供给单位之间的分配关系，在《重塑文教科卫劳务成本补偿制度》一文中，我认为文教科卫部门作为国民经济的一个部分，具有经营性质，其价格应以其内在的劳务成本所决定，同时反映供求关系的变化；另一方面，它们各自所兼有的社会福利性和社会公益性以及精神产品生产的特点，又使其价格受到非经济因素的约束。因此，影响文教科卫部门劳务产品价格决定的因素，既有来自价值规律制约的“成本推动”，又有来自供求机制产生的“需求拉动”和它作为福利公共需要的“政策约束”。由于文教科卫部门的生产特点及其成果形式不同，这些因素对某一劳务影响程度也不一，因此，文教科卫劳务产品价格的制定，应当根据不同时期国家对各项事业发展的要求以及不同劳务的对象和劳务产品的性质分别确定。文教科卫劳务产品的价格可实行四种类型：（1）免费或低收费，即生产劳务的部门免费或低收费为享受劳务的个人或团体服务。（2）保本收费，即按劳务产品的生产成本（ $c+v$ ）定价。（3）盈利收费，即按成本（ $c+v$ ）和一定盈利来定价。（4）特价或高价收费，即按劳务产品使用后所产生的经济效益的一定比例定价。文教科卫部门通过劳务分配所取得的收入，主要是用于自身劳务成本补偿。为了切实保障这一目的的实现，必须采取适当的形式加强对这部分收入的管理，正确处理劳务收入在国家、单位和个人三者之间的分配关系。

关于预算外资金问题，在《预算外资金与宏观管理》一文中指出预算外资金具有分散性、自主性的特点，但由于在近期内我们还没有健全的间接控制手法、完善的市场机制和体系，还存在不合理的经济体制和企业投资行为，多种因素的综合作用，使预算外资金在实际管理中出现多种交叉的问题。对此，我在文中

提出可实行直接和间接两种控制手段，双管齐下，交叉运用模式进行管理。在中长期内，要较多地依靠各种经济手段，充分发挥间接控制的作用，逐步建立起以间接控制为主、直接控制为辅的宏观控制体系。

关于财政与“三农”问题，在第六篇中作了较为全面的阐述，内容包括县乡财政困难的实际状况和对策、安徽省农村税费改革和粮食直接补贴的调查和实施建议、财政支持“三农”的配套措施等。实际调研中，我深切感到“三农”问题之于中国发展的重要性以及现实反映出的严峻性，也深切地感到财政在统筹解决“三农”问题、促进农业、农村、农民发展的不可替代的作用。

关于政府与企业的分配关系，我对国有企业改革进程中的几个重要阶段以及相应的政策措施都非常关注，如利改税、承包经营、股份制、建立现代企业制度等等。对与财政直接相关的税收减免问题，我曾提出应将其纳入国家财政预算，建立税收支出控制体系；改减免税资金无偿使用为有偿使用，建立减免税资金使用责任制；完善税制，缩小减免税的作用领域等三项基本政策建议。

关于区域经济中的政府分配关系问题，我比较重点地关注和研究了内陆省区对外开放中的财政政策、财政支持中部地区经济发展战略，所以更多地具有战略性研究的涵义，就像本书所涉及的领域一样广泛。其实，这正表明了财政工作及财政研究的特点：只要是现实经济社会政治文化等各方面正在发生或需要的，都应该纳入到财政的领域里。这也促使我不断拓展视野的广度，延伸思维的深度，力求提出中肯的研究结论和对策建议。因此，我更希望书中的一些观点能够得到实践发展的检验。

(四)

这本论文集收录了二十年间我所写的部分文章，这些文章从不同时期、不同侧面揭示了财经发展的规律和轨迹，是改革开放

以来财经发展历史的缩影，体现了我对财经工作认识和了解的过程，是我多年从事财政实际工作和理论研究的集中反映。从当时来看这些文章还是具有积极的现实意义，比如：有的论文从理论高度分析了财经改革中的一些重大问题，具有较高的学术价值，在全国评选中获奖；有的文章提出了具有创新精神的新观点，弥补了财政研究的空白，丰富和发展了财政理论；有的见解具有较强的针对性、指导性，被领导决策所采纳，推动了实际工作的开展。但随着时间的推移，国家财政分配政策和财政体制都发生了显著变化，有一些文章的理论依据也随之发生了变化，对实际工作的指导作用也有了一定程度的削弱。我清醒地认识到，要进一步研究和探索政府分配规律，还必须坚持与时俱进，树立科学的发展观，以全面、协调、可持续的发展观，紧紧围绕经济建设和协调发展这个中心，研究如何从分配角度正确处理好城乡之间、区域之间、经济与社会、人与自然的发展关系问题；研究如何进一步做大财政收入“蛋糕”问题、财政政策效应问题、财政支持“三农”发展问题、缓解基层财政困难问题等等。所有这些应当说是在我今后的学习和研究中为之努力的方向和重点。我将以更加严谨的学风、更加扎实的作风，为财经事业的发展继续努力。

本书在出版的过程中，得到了许多领导、同事的关心支持和大力帮助，特别是安徽省委副书记张平同志欣然为本书作序，给了我很大鼓舞和鞭策；安徽省财政厅朱玉明厅长、汪建国副厅长、周春雨副厅长、淮南市委陈世礼书记、汪景宁副市长、魏耀民副市长等领导和同志们，对本书的出版给予了热情支持，财政部科研所江涌博士为本书的出版做了大量工作，在此谨向他们表示最诚挚的谢意。由于本人学识能力水平有限，书中不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

左 俊

二〇〇四年五月二十九日

目 录

前言	1
第一篇 市场经济下的政府分配关系	1
论宏观控制系统	2
论市场调节经济	13
论积累与消费经济	23
论经济杠杆的综合运用	30
第二篇 市场经济下的财政职能和作用	41
公共财政与财政体制	42
市场经济下的财政职能	51
市场经济下财政的地位	56
市场经济下的财政秩序	61
市场经济下的财政环境	72
第三篇 政府分配的基本框架和形式	81
部门预算编制的方法	82
政府采购制度的方式	86
国库集中收付制度	93
“收支两条线”管理	99

财政转移支付制度	101
第四篇 各级政府间财政分配关系	105
逐步理顺政府分配关系	106
实现财政经济良性循环	113
实行适度从紧的财政政策	123
学会新的理财之道	133
第五篇 政府与供给单位之间分配关系	141
论行政管理费	142
重塑文教科卫劳务成本补偿制度	188
论预算外资金宏观管理	197
社会保障体系政策框架	207
第六篇 政府与“三农”之间分配关系	215
关于乡财政建设中几个问题的探讨	216
关于县财政赤字问题的调研报告	221
农业投资地位和特点	232
农业发展面临的难题与对策	238
财政支持“三农”若干政策措施	251
第七篇 政府与企业分配关系	261
论利改税的优越性	262
关于承包经营的若干问题的思考	267
评我国国营企业股份制（上）	273
评我国试点中的股份制（下）	281
税收减免的反思及改革	287
论建立现代企业制度	295

第八篇 区域经济中的政府分配关系	303
内陆省区对外开放中的财政问题	304
德国社会市场经济研究	313
财政支持中部地区经济发展战略研究	328
加入 WTO 对安徽工业经济的影响分析	358

第一篇

市场经济下的 政府分配关系
