

中国财经理论与 政策研究

——叶振鹏文选

(下卷)



经济科学出版社

中国财经理论与政策研究

——叶振鹏文选

(下 卷)

叶振鹏 著

经济科学出版社

责任编辑：郭宝荃
责任校对：徐领弟 董蔚挺
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

中国财经理论与政策研究

(上、下卷)

叶振鹏 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京毕诚彩印厂印刷

永明装订厂装订

880×1230 32 开 31.25 印张 840000 字

2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7-5058-3929-2/F·3232 定价：59.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



上 卷

第一篇 财政基本理论

略论财政与经济的关系	(3)
国家预算既属于经济基础, 又从属于上层建筑	(9)
社会主义财政在社会再生产中的地位和职能作用	(19)
国家财政的起源和发展	(44)
社会主义国家财政的本质与职能	(57)
财政在社会主义国民收入分配中的地位	(69)
财政分配与社会再生产的关系	(83)
财政理论研究的重大课题	(97)
关于财政本质的几个问题	(99)
论财政管理体制的属性	(106)
简论财政管理	(110)
论财政在国民经济宏观调节中的地位和作用	(113)
财政分配与其他分配之间量的关系	(127)
经济体制改革与经济杠杆的运用	(151)
论财政在社会主义生产建设中的地位与作用	(162)

社会主义国家财政的性质与职能	(171)
论有计划商品经济条件下的财政职能	(185)
重塑国家财政职能	(212)
适应社会主义市场经济的要求重构财政职能	(217)
按照公共财政的要求转变理财观念	(230)

第二篇 财政与价格

社会主义制度下的财政与价格的关系	(241)
论价格分配	(247)
财政与价格改革	(255)
价格改革与财政补贴问题	(263)
财政改革与价格改革的配合问题	(267)
当前价格问题的宏观分析	(269)
关于当前价格问题与财政分配的关系	(289)
协调财政与价格的分配和调节职能	(311)

第三篇 财政与社会保障

我国社会保障筹资模式的基本选择	(323)
社会保障基金宜购买特种国债	(331)
生病、衰老、失业怎么办？ ——关于城镇企业职工社会保险的话题	(335)

第四篇 财政与农业

比较效益客观上起着引导农民生产的作用	(345)
正确处理农业比较效益问题，促进农业生产的稳定发展	(354)
改革开放以来财经改革与农业发展关系的历史经验研究	(363)



第五篇 财政与国有企业

国家与企业关系改革的思考	(383)
产权问题的理论探索	(392)
理顺国家与企业的分配关系是完善企业经营机制的关键	(402)
论国营企业投资权限	(408)

第六篇 国家信用

论国家信用的性质	(417)
应当建立和发展地方财政信用	(421)
对财政投资信用发展的调研与思考	(424)
关于国家信用的几个理论与实践问题	(430)
加快完善国债市场化的进程	(441)
正确认识国债的性质和作用	(446)
政策性金融与财政信用不应相互脱离	(449)

下 卷

第七篇 双元结构财政

双元结构财政

——中国财政的新模式	(461)
财政赤字问题的思考	(465)

按市场经济要求重构国家预算体系	(470)
二元结构财政是与社会主义市场经济相适应的财政模式	(476)
加强财政管理需要正确区分公共财政与	
国有资产经营财政的异同	(481)
建立公共财政基本框架的几个问题	(487)
公共财政的内涵与基本框架	(494)
论小城镇公共财政建设	(521)
中国的公共财政之路该怎么走	(528)
建设符合国情的公共财政	(531)

第八篇 财政政策

综合财政是社会主义宏观财政

——综合财政问题初探	(535)
论财政与信贷之异同及相互关系	(549)
对当前集聚和运用社会资金的看法	(557)
财政在社会主义宏观经济管理中的作用是什么	(560)
财政在国民经济宏观调节中的作用	(563)
新形势下财政问题的思路	(588)
改革税前还贷，强化企业银行财政机制	(591)
中国宏观经济管理中的财政政策	(602)
计划与市场结合的枢纽是社会财力的分配	(614)
社会财力分配的宏观调控问题	(624)
进一步深化财政政策研究	(639)
积极财政政策：理论思考与政策选择	(649)

第九篇 财政改革

当前宏观财政中存在的问题	(665)
--------------------	-------

对企业预算外资金实行基金预算和专户管理的建议	(674)
当前财政体制改革中的若干理论问题	(679)
财税改革中的若干理论问题	(689)
让税让利是造成宏观财力分散的重要原因	(724)
我国财政状况和财政体制改革研究	(727)
深化改革, 实现财政和经济的协调增长	(745)
振兴财政的思考	(748)
理顺经济利益关系, 解决财力分散过度问题	(762)
财政赤字与国债是改革与发展的社会成本	(767)
中央与地方的财政管理权限关系	
——有步骤地推行分税制	(769)
努力在支出结构的调整上下功夫	(780)
继续深化预算外资金管理的改革	(784)
财政理论与实践必须适应市场化进程	(788)
关于 20 年财政改革的几点基本认识	(791)

第十篇 经济形势与宏观经济政策

运用经济杠杆管理经济需要研究的三个问题	(803)
对我国经济形势和财政形势的几点估计	(806)
治理通货膨胀有利于对外开放	(808)
关于投资膨胀的几个问题	(812)
紧缩总量 优化结构	
——关于当前宏观经济政策的思考	(820)
以总量紧缩为前提 以结构调整为核心	
——治理整顿访谈录	(832)
治理整顿中的几个宏观经济政策问题	(835)
当前宏观经济政策的研究	(848)
必须重视经济发展速度引致的通货膨胀压力	(860)

20 世纪 90 年代防治通货膨胀的理论思路与政策取向	(874)
总结历史经验 加强对策研究	(895)

第十一篇 财政史论

国家财政在我国历史发展中的地位和作用	(905)
略论资产阶级财政学的形成与发展	(918)
财政政策在中国历代改革中的地位与作用	(926)
中国古代财政改革研究	(940)
关于孔子财政思想的继承与发展	(956)
研究历史 创新方法 把握规律 为改革与发展服务	(966)
作者简介	(982)

包大揽，以及在政策上难以兼顾各种不同需要的满足程度和采取不同的宏观总量政策。

经历了 10 余年的经济体制改革之后，上述单元结构财政赖以存在的条件正趋于消失。而社会主义市场经济体制对财政提出了新的要求，使双元结构财政的形成成为必要与可能：（1）企业成为自主经营的实体和政府职能的转变，使政府不再是企业生产经营的直接组织者，相应地要求财政从企业微观财务管理中退出；（2）政企分离、政资分开要求在财政体制中得到体现；（3）市场经济的平等竞争性，要求财政的作用和服务对象不仅是国有经济，而且必须平等地对待所有的企业，这就决定了财政分配主体只能是处于政治权力行使者地位上的政府，而不是生产资料全民所有者代表的政府；（4）以公有制为基础的市场经济决定了我国有可能也有必要形成国有资产财政。一是我国的国有经济在国民经济中所占比重重大，必然会形成与国家财政之间的收益分配和再投资。二是国家作为全民生产资料所有者代表，要实现国有资产的保值和增值，关键在于对资产经营收益的占有和支配，这就在实际上形成了另一种性质的财政，即具有资产所有者身份的政府与国有企业或国有资源管理单位之间的国有资产财政关系。

二、双元结构财政的内涵和政策

公共财政的内涵主要是以税收为主要形式筹集资金，解决市场配置资源所不能解决的问题，通过满足各种公共需要，为社会创造市场正常运转的客观环境来服务市场、服务企业，促进社会的协调发展和生产力的提高。从性质上说公共财政是在讲求效率与公平基础上的供给型财政。这种供给具有必须保证和无可替代性。公共财政的基本政策应采取量入为出的原则，保持财政年度收支平衡或略有结余。

国有资产财政的内涵包括：国有资产的价值管理；投资收益

(企业税后利润)的分配与再投资;国有资源开发的收益和使用的收费。国有资产财政从性质上说是一种宏观经营财政,即财政代表国家以所有者的身份从价值形态上对国有资产和资源进行宏观管理和经营。它有别于企业对资产的微观经营。

国有资产财政在政策上应该而且可以采取负债经营政策,也就是说,国有资产财政可以发行债券以债务收入弥补支出的不足。但这种赤字在性质上不同于公共财政的赤字,它只是对社会资金流向的结构性调整,并不影响经济总量的平衡关系。

三、二元结构财政有利于强化国家的宏观调控

二元结构财政有利于克服目前财政在宏观调控上直接调控和间接调控交织纠缠,相互抵消,相互矛盾的调不动,控不住的被动状态。

从公共财政来看,它只能活动于市场难以有效配置资源的领域和范围内。这些领域需要政府直接提供服务,或直接干预资源配置。由于前述的公共财政的特点,使得它可以而且必须介入市场失效的领域开展活动。反过来,在市场价格机制和利润动机能够正常发挥作用的地方,则公共财政以非价格手段进行的活动就不应介入,否则将会破坏市场机制的基础性作用,产生危害市场有效运行的后果。对于市场资源配置来说,这是一种间接的宏观调控。

国有资产财政则不同,它的活动本身就是市场活动的一部分。它的收入和支出本身就是按市场机制要求而开展的活动。财政作为国有资产所有者总代表,在宏观调控中基本上采取两种不同的方式:一是通过对生产市场需求的短线或长线产品的企业,分别给予不同的留利来调节企业的资源配置;二是通过国家债券的筹资和国有资产财政的直接投资,来影响和调节社会资源配置的宏观结构。这两种调节方式都可视为直接的宏观调控。

二元结构财政模式能在很大程度上消除财政宏观调节中的混乱

状态，因为两种性质的财政相分离，将使得它们可以依据自身不同的调控特点去开展活动。而政府作为它们的共同主体，又有可能统一协调两类调控行为，从而达到宏观调控行为整体的正常化。公共财政相对于国有资产财政来说只能是第二层次的调节。公共财政应是在国有资产财政已尽力调节之后，如仍存在失衡状态，再进行的补救性调节。

这样，二元结构财政将呈现出一种与以往任何类型的财政都不同的宏观调控的特点和能力。

首先，从经济总量的调控来看。在市场经济下，总量调控主要是对需求总量的调控。从国有资产投资来看，作为一种政府投资，它本身也是社会总需求的一个构成部分，它的增加和收缩会对市场需求的扩张和收缩产生影响。国有资产财政就可有意识地利用它来对经济周期产生积极的调节作用，大大减少市场运行本身的波动幅度，减轻公共财政对宏观经济总量调控的压力，从而确保政府能够更为有效地对总量进行调控。

其次，从对经济结构调控的作用看。在市场经济体制下，社会资源的配置是由市场机制起基础作用的，这意味着经济结构应是在市场的直接作用下形成的。作为公共服务的政府活动，主要是通过制定产业政策和行业规划等，通过各种指导性的手段间接影响和引导市场活动。

国有资产财政虽然具有直接调节经济结构的能力，但对于国有资产财政的直接投资来看，主要应用于长期性的项目和新兴产业上。这是由政府资金与企业、个人资金的差异所决定的。

财政赤字问题的思考^①

一、怎样认识改革开放以来的财政赤字

(一) 不同经济体制下财政收支平衡在经济总量平衡中的地位和作用不同

财政收支平衡不是目的，而是调节社会总供需的一种手段。在计划经济体制下，社会资源的计划配置主要通过国家财政分配来实现。在社会财力高度集中体制下，社会总供需的平衡主要取决于财政收支平衡状况，因而当时坚持财政收支基本平衡的政策是必要的；而在社会主义市场经济体制下，社会财力相对分散，市场在资源配置中起基础作用，社会供需总量平衡主要取决于财政、信贷综合平衡状况，而其中信贷平衡起决定作用。

(二) 财政赤字对经济总量平衡的影响主要取决于赤字的弥补方式

财政赤字可能会冲击经济总量平衡，主要是由于它是实现国民收入超分配的一个渠道。财政赤字是不是一定会破坏经济总量的平衡，则取决于赤字的弥补方式。财政赤字通常有两种弥补方式：一是通过发行债券来弥补。而债券是社会购买力的结构性调整。它是

^① 原载《中国经济改革论文集》，中国经济体制改革研究会主编，北京经济学院出版社，1994年2月版。

一种社会财力支配权（货币购买力）的有条件有时限的让渡。居民和企事业单位购买国家债券，意味着将这部分社会财力的支配权转移给国家，因而它并不影响经济总量的平衡。二是向银行透支。如果银行有可能通过扩大信贷资金来源和压缩信贷投放来弥补财政透支额，则在经济总量上仍可平衡。但在当前尚存在信用膨胀的情况下显然是难以实现的。因此向银行透支的结果，必然造成银行的财政性货币发行，影响经济总量的平衡。

（三）怎样看待近十几年的财政赤字

1. 近十几年来财政连年赤字的根本原因——市场化改革中社会财力相对分散，财政收入占国民收入比重下降的必然趋势与改革不配套，财政统支统包局面没有根本改变之间的矛盾。资源配置是通过社会财力分配来实现的。在改革中要加强市场在资源配置中的作用，要使企业自主经营、自主投资，就必须给企业以必要的自主财力，因此，改变国民收入分配格局，使社会财力从高度集中走向相对分散具有客观必然性。然而我们在经济体制改革和理财思想上对这种必然趋势认识不足：一方面是各种体制的改革与财政体制的改革协调不够，造成财政的价格补贴、企业亏损补贴和行政事业经费增长过多过快。在财政收入占国民收入的比重下降的同时，财政的负担不是相应减轻，而是加重了。另一方面是在理财观念和财政分配上不能适应这种国民收入分配格局的变化，仍基本维持计划经济体制下财政统包统支的格局，造成财政支出的增长超过收入的增长，收不抵支，连年赤字。

2. 连年财政赤字是改革与发展的社会成本。改革开放以来，我国的经济发展与经济体制改革都取得了举世瞩目的成就。财政在支持经济发展改革中支付了巨大的财力。众所周知，改革开放以来通过财政给予国有企业的净财力达 3 000 多亿元，财政支付的价格补给亦达 3 000 多亿元，加上支持工资改革以及其他方面的改革而减收增支的财力，总数达到 10 000 多亿元。为保证经济发展的后

劲，调节经济结构，扩大瓶颈产业的生产能力和改善对外开放引进外资所必需的硬环境的投资亦超过了 10 000 亿元。如此巨大的财力，要通过即期的国家财力分配完全消化是不可能的，因而可将财政赤字视为经济体制改革和经济发展的社会成本，由社会和人后适当分担。

二、建立具有中国特色的二元财政，实行不同经济总量政策

（一）财政是政府的分配行为，由于社会主义国家具有双重身份和双重经济职能，在政企分离、政资分开的条件下，国家财政在客观上由两种不同性质的政府分配行为即公共财政和国有资产财政组成

国家作为政权组织和社会经济管理者，为了行使国家职能和满足通过市场资源配置所不能解决的集中性公共需要，就需要依据国家的政治权力，运用税收等无偿分配的形式，从社会财力分配中取得一定的财力，用于以下三个方面：一是为维持国家机构的运转而用于行政、国防、外交、社会治安等国家各种政权机构和管理机构的开支；二是为实现国家政策需要而进行的各种政策性无偿分配，特别是各种政策性开支，如支援老、少、边区和民族地区的支出，政策性的补贴等；三是提供各种通过市场资源配置所不能解决的事业发展和基础设施建设的需要，如不能或不完全能够通过服务收费来维持事业发展需要的科、教、文、卫等方面的事业经费及各种基础设施的建设投资和管理费用。这些构成了国家公共财政收支的基本内涵。

国家作为生产资料社会主义全民所有制的代表，在政企分离、所有权与经营权分离的条件下，行使所有者对国有资产和资源的宏观经营和管理职能。经营性资产的所有权在经济上的体现，其核心是资产

经营收益的占有和支配，其实质是一个分配问题。国有企业的资产是通过国家年复一年的直接投资（财政投资）和间接投资（通过国有企业的留利由企业投资）形成，因此应由国家财政代表国家对国有资产的产权进行价值管理，如对企业资本金的管理，保证国有资产的保值增值。国家与国有企业的税后利润的分配，这是所有者与经营者之间的所有者资产权益与经营者自主经营中财力需要的分配。投资者取得投资收益这是市场经济下的通则。但企业是市场中生产经营的主体，必须赋予生产经营自主权和给予必要的自主支配的财力，才能使企业在市场竞争中具有活力。因而国家应将税后利润的一部分留给企业，由企业自主用于生产经营和投资的需要，并将税后利润分配作为贯彻国家产业政策，对不同行业和地区企业的发展进行间接调控的手段。在市场经济条件下，国有资源应实行有偿占有和使用，国家收回资源的枯竭成本，用于资源的开发。国有企业的再投资是实现国有资产增值的基本途径。国有资产财政除了通过税后利润分配由企业自主投资这种间接投资方式外，还应将集中起来的企业上缴利润收入、国有资源收入以及发行的债券收入用于国家的直接投资。国有资产财政直接投资应是市场资源配置方式的必要补充。由于国有资产在国民经济中占有重要地位，国家在组织社会经济活动中需要从宏观上协调国民经济发展与国有资产扩大再生产的关系，将国有资产再投资作为调节和优化国民经济整体结构的一种手段。因此，国有资产财政的直接投资应主要投向国家重点建设的基础产业或一些短线行业，以弥补市场资源配置之不足。以上国有资产和资源的分配活动构成国有资产财政的基本内涵。

国有资产财政从性质上说是一种宏观经营财政，它是财政代表国家以国有资产所有者的身份，从价值分配和管理上对国有资产的宏观经营。它区别于国有企业对赋予它的国有资产的微观经营。它是从社会再生产的生产力结构和国有资产整体的高度，对国有资产的保值、增值和收益分配与再投资进行宏观经营和管理。

(二) 两种预算实行两种不同总量政策

国家财政由公共财政和国有资产财政两部分组成，相应国家预算也由公共预算和国有资产预算组成。公共预算是一种非生产性的供给预算，它主要反映国家的行政事业支出、政策性开支和非生产性建设投资支出，其收入来源主要是国家以政治权力征收的税收、规费、罚没收入等，应该采取收支基本平衡或盈余性政策，即以其经常性收入抵补其支出后尚有一定的盈余。这将有利于保持国家财政的相对宽松的环境和调节经济总量的平衡，即根据经济周期通过调节政府消费和公共事业的投资来调节社会生产和消费，从而调节社会总供需的平衡关系，同时也可以根据公共财政的盈余状况将结余用于购买国有资产财政的投资债券，增强国家对社会生产力结构（包括产业结构和地区结构）的宏观调控能力。

国有资产预算从性质上说是一种经营性预算，可以采取负债经营的政策，即根据经济形势和市场状况，采取不同程度上的赤字政策。在我国现代化建设中，资源约束和资金短缺将长期存在。为了弥补市场自发配置资源之不足和在资金短缺的情况下，国家适当集中一部分财力物力办几件大事，进行一些重点骨干工程的建设，将有利于优化国民经济整体结构，提高国有经济的宏观效益。因此，国有资产预算在以国有企业的上缴利润和资源占有收入进行再投资时，其不足的部分可以采取负债经营的方式，发行债券来弥补。国有资产的投资债券除了向社会公众发行，吸收社会闲置资金外，还应将公共财政的盈余、各种社会基金如社会保障基金、保险基金的结余、邮政储蓄的固定余额、商业银行存款的一定比例纳入法定筹资范围。在市场经济条件下，国有资产预算的软赤字即通过公债弥补的赤字并不影响经济总量的平衡。相反的，必要数量的国家债券是中央银行开展公开市场业务，调控市场货币量的必要条件。