

刘邦驰

等著

中国强大财政 建设导论



经济科学出版社

中国强大财政建设导论

刘邦驰 等著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国强大财政建设导论 / 刘邦驰等著. —北京: 经济科学出版社, 2002.2

ISBN 7-5058-2908-4

I. 中... II. 刘... III. 财政制度—研究—中国
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 008258 号

责任编辑: 赵广宁

责任校对: 王苗苗

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

中国强大财政建设导论

刘邦驰等著

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

中国科学院印刷厂印刷

华丰装订厂装订

850×1168 32 开 8 75 印张 200000 字

2002 年 2 月第一版 2002 年 2 月第一次印刷

印数: 0001—2000 册

ISBN 7-5058-2908-4/F·2276 定价: 15.60 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

“财政是国家职能的重要组成部分”，在新的历史时期，随着中国改革开放的不断深化，宏观调控下的社会主义市场经济已经初步建立，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展和以按劳分配为主、多种分配方式并存的格局已经形成。中国加入 WTO 后，将直面风云变幻的国际政治经济环境，国际国内的形势变化和改革实践的发展，丰富了财政理论研究的内容，拓宽了研究领域、积极促进了财政改革的深入，也为理论创新提供了广阔的空间，催发了新的财政研究成果的不断涌现。刘邦驰同志主持的新著《中国强大财政建设导论》便是其中的主要成果。

综观全书，首先有如下几个方面尤其值得我们的重视与关注：

第一，较为准确地反映了财政在整个国民经济中的地位，拓展了财政研究视野。在财政研究的逻辑定位上，是否能够准确地反映其所涉及的上层建筑与经济基础的关系实为重要。就财政而论财政，就分配而谈分

配，是片面而不可取的，人为地把财政问题孤立地局限于部门经济研究狭小范围，是无法科学、准确、全面地分析和理解财政问题的。根据马克思主义基本原理，国家这一上层建筑是由一定的经济基础决定的。其中，财政是运用法权，为维护和巩固社会主义上层建筑、巩固和发展社会主义经济基础，实现国家职能的最强大的经济手段，国家运用各种手段进行分配的依据是财政政策，手段是各种分配杠杆，而这些客观见之于主观的行为，属于上层建筑。财政政策作为上层建筑的重要组成部分，是国家实现职能的重要手段，分配是通过制定政策由国家组织的。一切财政的分配行为，都是国家行为，无产阶级国家是最广大人民利益的代表，财政是实现国家职能的重要手段，它必须通过运用各种杠杆作用于经济基础。财政学从来就是政治经济学中的重要的有机组成部分。

第二，在财政职能判定上，较为明确地反映出国家职能与财政职能的关系以及分配环节在再生产过程中的地位。不管社会政治经济制度如何，任何一项财政分配都与政府职能的行使密切相关，并通过政府职能的行使对社会再生产和政治经济生活发挥作用。但财政又不等同于国家，它仅仅是国家这一上层建筑反作用于经济基础的手段之一，是社会再生产过程中处于中介地位的一个分配环节。在社会再生产过程的四个环节之中，消费是目的，生产是手段，而交换与分配则处于中介环节。要使社会再生产有效有序地顺利发展，就必须有个良好的分配环节。马克思主义再生产理论已经明确了财政在

社会再生产中的定位：财政作为再生产过程中的中介环节，必须和交换一起，为生产的发展服务，而且最终为消费服务。因此，财政必须充分体现江泽民同志的三个代表中的“始终代表最广大人民的根本利益”的思想。这里所讲的消费，并不是指现在的消费，而是指未来的消费，就是到 2050 年我国达到中等发达国家水平的消费，应以此为动力，促进我国的产业政策和产品结构符合这一消费目标，从而使财政分配政策和规划在调节经济过程中的目标更加明确，更好地发挥主观能动性。

第三，对财政分配理论特别是直接分配做出较为中肯的分析和探索。在分配手段方面，财政实现国家职能仅靠直接分配部分是不够的，还要通过政策分配、体制分配，运用各种经济杠杆，遵循市场机制和价值规律，才能起到资源配置的基础性作用，为经济的持续发展和人民生活水平的不断提高服务。财政分配管理的效率充分体现在财政直接分配与间接分配的统一和协调过程之中。财政直接分配占 GDP 比重，在不同时期、不同的经济发展阶段是不同的，应根据实际情况而定。而财政的分配应通过直接分配、间接分配和财政政策与货币政策的协调、配合，才能优化所有制结构、产业结构和技术结构，促进资源合理配置，达到对国民经济的宏观调控。江泽民同志在“十五大”报告中指出，我们“宏观调控的主要任务，是保持经济总量平衡，抑制通货膨胀，促进重大经济结构优化，实现经济稳定增长。宏观调控主要运用经济手段和法律手段。要深化金融、财政、计划体制改革，完善宏观调控手段和协调机

制。……”这一对宏观调控任务的阐述，实际上已体现了我们社会主义国家财政的基本职能，明确了政府与市场之间的关系。

“雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证。正确运用财政政策，运用预算、税收、转移支付等财政手段，对优化资源配置，调节收入分配，促进国民经济稳定增长和区域协调运行，促进社会各项事业全面发展，具有重大作用。”该著作较好地体现和把握了这一指导思想，从建设强大财政研究入手，结合我国二十多年财政改革的实际，具体论及了以下几方面的现实问题：

1. 从强化财政管理角度提出了一系列新的管理方法。刘邦驰等同志在所著的《中国强大财政建设导论》一书中，紧扣调整财政收支结构，建立稳固、平衡的强大国家财政这一主线，围绕加强财政内部管理、规范收支范围及财政政策的制定和执行行为等问题，深入地研究分析了我国现实改革中的财政投资体制改革、政府采购制度、国库集中支付、转移支付结构和开征遗产与赠与税、资本利得税、社会保障税以及国债经济运行等诸多方面内容，并提出了一些有益的对策建议。

2. 提出了财政“周期性平衡”的新见解，作者从财政收入的质和量两个方面，阐述了建立稳固、平衡、强大的国家财政的内涵和外延，突破了传统的财政平衡观点，比较分析了单纯财政期限平衡和机械性平衡的弊端，研究探索了财政动态的“周期平衡”问题，在实际工作中具有一定的应用意义。

3. 提出“财政收支结构不对称”理论，值得研究。另外，提出了重建中国财政运行机制，必须以界定财政支出适度规模作为规范财政收入依据的独到见解。

4. 借鉴西方制度学派制度创新理论，结合中国财政体制改革实践，对我国当前财政改革和制度创新，提出了作者的一些思路，很有参考价值。

总之，建立稳固、平衡、强大的国家财政，不仅在财政理论上需要勇于创新，突破传统观念的禁锢，而且在实践工作中还要从中国国情出发，开展深入调研，这样才能有针对性地提出解决长期困扰财政困难的对策方案，并在实践验证和讨论反馈的基础上不断改进，促使社会主义市场经济条件下的财政理论日趋科学化和体系化。这也是作者通过本书总结自己近期的阶段性研究工作，以期与大家共同探讨研究当前中国现实财经问题的主要目的。

许 毅

2001年12月8日

前 言

财政既是一个经济问题，又是一个政治问题。在现代经济社会中，无论其政治经济制度如何，财力的强弱直接反映国家的强弱。

在社会主义市场经济条件下，财政作为国家实现其职能的物质基础和国民收入分配、再分配的枢纽，已成为政府优化社会资源配置，调控宏观经济走势最重要的手段。国内外经济发展的历史表明，财政运行平衡与否，始终都同国民经济总体平衡，社会总供求平衡息息相关。一个稳固、平衡、强大的财政，是政府机器正常运作，国家长治久安，经济兴旺发达，人民安居乐业的根本保证。为此，建立稳固、平衡、强大的国家财政便成为我国理论界和实际工作部门努力探索、不懈追求的奋斗目标。

党的十一届三中全会以来，在以邓小平、江泽民为核心的党中央领导下，中国财政工作和理论研究取得了举世瞩目的成就。然而，随着改革开放的不断深入，虽然财政实力不断增强，2000年全国财政收入从1979年的1146亿元，增加到13380亿元，增长了10.7倍。同一时期财政支出从1281亿元，增加到15879亿元，增长了11.4倍，但在社会主义市场经济体制建立的深刻变革进程中，财政收入占GDP的比重却从1979年的28.4%，下降到2000年的15%，远远低于西方发达国家45%，发展中国家25%的平均水平，从而导致财政赤字急剧攀升，从1979年的135亿元上升到2000年的2598亿元，增长了18倍。国家财政收入能力弱化，支出刚性膨胀，财政收支矛盾与日俱增，长期困

扰着财政平衡。因此，适应所有制结构变化和政府职能转变，按照公共财政要求，如何通过调整财政收支结构，提高两个比重，壮大财力，以建立稳固、平衡、强大的国家财政，便成为事关新世纪全面推进改革开放和现代化建设，振兴中华民族的重大研究课题。

基于这一认识，本书以马克思主义、邓小平理论和江泽民“三个代表”思想为指导，以调整财政收支结构为主线，以建立稳固、平衡、强大的国家财政为目标，从中国国情出发，运用辩证唯物主义和历史唯物主义观点，采用理论分析与应用研究相结合，定性分析与定量分析相结合，动态分析与静态分析相结合的方法，全面系统评价了中国财政收支现状，综合研究了财政运行规律、政策目标和对策选择。力图从政治和整个经济社会发展高度去构架新型的财政收支理论体系，理顺财政收支与建立稳固、平衡、强大的国家财政的关系，为政府进一步深化财政改革提出对策选择参考。若能有所裨益，我们将感到莫大欣慰。

本书是在全国哲学社会科学规划办公室确定的《调整财政收支结构建立稳固、平衡的国家财政问题研究》科研课题基础上形成的。在调查研究过程中得到四川省副省长李达昌教授，四川省财政厅常务副厅长王宁，成都市财政局局长李茂成等同志的大力支持和协助。我国著名财政学家财政部科研所许毅教授、何盛明教授，中央财经大学姜维壮教授，天津财经学院王亘坚教授，中南财经政法大学梁尚敏教授，中山大学谢贤星教授提出了不少宝贵意见。许毅教授在成书后还专为本书作序，对此，我们表示衷心的感谢。

本书由刘邦驰主持，负责基本框架整体设计。参加撰写的有刘邦驰教授、叶子荣教授、王一宏处长、胡容邦所长、陈柏源高经师、程谦副教授、耿虹副教授、刘家新副教授。各章撰写的分工是：刘邦驰（前言、第七、十章），叶子荣（第一、二章），叶子荣、耿虹（第三章），程谦（第四、九章），王一宏（第五章），

胡容邦、陈柏源（第六章），刘家新（第八章）。全书由刘邦驰、叶子荣修改定稿。

由于本书内容是一项全新的研究课题，是目前国内财政领域尚待探索的一个薄弱环节，资料少、调查工作量大、涉及面宽、难度大。作为建立稳固、平衡、强大国家财政研究的一个初步尝试，缺点和不妥之处在所难免，欢迎读者批评指正。

作 者

2001年12月4日于西南财经大学

目 录

前 言	1
第一章 稳固平衡的强大国家财政的理论界定	1
第一节 引子	1
第二节 传统财政平衡观评说	3
第三节 国民经济的稳定发展与建立稳固的国家财政	7
第四节 财政综合实力展示强大的国家财政	12
第二章 政府职能与财政职能范围	16
第一节 从市场经济角度讨论政府职能	16
第二节 政府职能与财政职能的关系	22
第三节 财政职能的内涵与外延	29
第三章 财政总量、结构与财政的稳固平衡	37
第一节 财政收支总量与财政稳固、平衡、 强大的关系	37
第二节 财政调控与财政的稳固、平衡、强大	44
第三节 经济转轨时期的财政收支结构不对称	49
第四节 财政收支结构不对称与财政“错位”、 “缺位”	58

第四章 财政制度改革与创新	69
第一节 财政制度及其构成	69
第二节 财政制度的绩效	74
第三节 财政制度的改革创新	78
第五章 调整财政支出结构的对策选择	97
第一节 调整财政支出结构的必要性	97
第二节 中国财政支出结构目标和调整的总体思路 ...	101
第三节 规范财政资金的供给范围	110
第四节 加强购买性支出管理, 调整购买性支出 结构	114
第五节 深化改革, 调整转移性支出结构	120
第六章 调整财政收入结构的对策选择	126
第一节 优化税制结构的理论分析和目标	127
第二节 中国现行税制改革的研究	130
第三节 税费改革问题研究	143
第四节 税收征管体制改革	149
第五节 国有资产收入组织方式与管理研究	152
第七章 国债经济运行	164
第一节 国债与经济运行	164
第二节 国债理论限度与实践分析	178
第三节 国债发行、流通、偿还方式与稳固的 财政平衡	188
第八章 财政效益及其评估	197
第一节 财政效益概述	197

第二节 财政效益的评价方法	200
第九章 财政风险与防范	215
第一节 财政风险的影响与成因	215
第二节 财政风险的类型	225
第三节 财政风险的防范与控制	240
第十章 中国财政投融资制度建设	246
第一节 财政投融资与财政平衡	246
第二节 财政投融资的资金来源与运用	253
第三节 财政投融资方式的选择	256
第四节 发展中国财政投融资的设想	259

第一章

稳固平衡的强大国家 财政的理论界定

第一节 引 子

建立稳固、平衡、强大的国家财政是以江泽民同志为核心的党中央给我国财政改革和建设所提出的战略任务，因而成为我国财政理论界和实际工作部门全体同仁孜孜不倦的奋斗目标。长期以来，尤其是经济转型以来，随着我国市场经济体制建设的逐步深入，国民收入分配结构发生了深刻变化，即国民收入分配持续向个人倾斜，进而向少数人倾斜。一方面，国家财政收入占 GDP 的比重不断下降，由改革开放之初 1979 年的 28.4% 降至 1995 年的 10.7% 的历史最低点。尽管近几年来我国财政工作者致力于“集中财力，振兴国家财政”的改革，在提高“两个比重”方面做了大量艰苦细致的工作，国家财政收入占 GDP 的比重有所回升，从 1996 年的 10.9%、1997 年的 11.6%、1998 年的 12.4% 上升到 1999 年的 13.9% 以及目前的 15% 左右，但与我国国力、国情和市场经济建设的要求还存在较大的距离。另一方面，我国目前的“基尼系数”已经攀升到“0.4”以上，国民收入和社会财富分配不公平的矛盾已经显化，由此带来的社会不

稳定因素也在加剧，社会治安问题上升为民众普遍关心的重点问题，从一个侧面反映了人民群众对良好社会治安状况的强烈企盼和对社会分配现状的不满。

辩证地看待我国国民收入分配格局的变化，可以说是喜忧参半。喜的是这种变化在很大程度上反映了社会主义市场经济体制建立的必然：打破了计划经济体制下的平均主义分配模式，促成了多种经济成分共同发展的格局，塑造和培育了新型的市场主体，促进了社会主义市场经济的快速成长。忧的是这种变化似乎来势迅猛，持续期也似乎太长，超乎人们的预料和心理准备。自1985年由第二步利改税改革带来我国财政收入比上年增长24.3%的高速增长之后，财政收入增长与GDP增长之间的联系弱化，财政收支经历了1985年短暂平衡之后，一步步深陷赤字。财政赤字额及其占财政支出的比重逐步攀升：“六五”期间为80.43亿元和1.07%；“七五”期间为585亿元和4.55%；“八五”期间为1945亿元和7.98%；进入“九五”期间这一状况有所缓解，但未能有根本性的改变。财政赤字额及其占财政支出的比重1996年为529.56亿元和6.66%；1997年为582.42亿元和6.3%。1998年为扩大需求，推出了“积极财政政策”，1999年党中央进一步提出实施“西部大开发战略”。由此，财政支出迅速扩大，增加国债发行额，虽然其间财政收入每年增长千多个亿，2000年达两千多亿元，但财政赤字数额迅速扩大，2000年达2500亿元之巨，财政赤字占财政支出的比重达17%左右。财政收入水平太低，财政赤字数额的迅速堆积，成为人们关注的重要问题，尤其是中央财政收入水平偏低，与中央财政所担负的职责很不适应，国债重负几乎全部压在中央财政肩上，担心国债风险的人士越来越多。一些人甚至怀疑“积极财政政策”能坚持多久；西部贫困地区县、乡财政负债累累，如四川省许多乡镇政府及其财政若干年不吃不喝也还不了所欠债务，寄希望于中央对落后地区的扶植。但中央财力窘迫，以至不少人士抱怨“西部大开

发战略”雷声大、雨点小。特别是国民收入分配向个人倾斜，进而倾斜于少数人，使人们对收入分配公平的企盼与日俱增，同时，难得的社会稳定局面也正在遭受日益严峻的挑战。

正因为如此，以江泽民同志为核心的党中央代表全国人民的根本利益，在财政改革和发展的目标要求上，从“提高两个比重”上升为“建立稳固、平衡、强大的国家财政”。明确指出：“在我国建立稳固、平衡、强大的财政……是我们全面推进改革开放和现代化建设，实现跨世纪发展宏伟目标和中华民族全面振兴的必然要求。”^①可见，财力的强弱，直接关系到国家的兴衰，中国只有具备了雄厚的财政实力，才能从根本上保证我国在新世纪的经济持续发展和社会的全面进步。

第二节 传统财政平衡观评说

农耕文化与儒家思想的结合，造就了中国传统的财政平衡观，即“量入为出为理财之要目，至平之至理”。这种以收定支，恪守收支平衡的理财思想似乎伴随着人们的遗传基因一代一代沿袭下来。新中国的成立，推翻了三座大山，但并不能因恪守收支平衡及“量入为出”的理财思想产生于封建社会而将其等同于封建糟粕而被摒弃。相反，从一般的财政收支关系来说，财政收入是财政支出的前提和基础，财政支出受制于财政收入；把财政收支视为矛盾关系来看，财政收入是财政收支矛盾关系的主要方面，坚持“量入为出”，恪守财政收支平衡符合正确处理财政收支矛盾关系的基本思路。也就是说，坚持“量入为出”，恪守财政收支平衡的理财思想本身就具有合理性。结合特定的历史背景考察，一方面，因国民党政府发动内战，财政赤字如天文数字堆积，不仅最终导致国民党政权的彻底崩溃，也给广大人民群众带

① 江泽民《关于财政税收工作问题》，中国财经报 2000 年 4 月 12 日第 1 版。