

[经济学论丛]

经济体制变迁中的 财政职能研究

Economics
Monographs

THE STUDY ON FINANCIAL FUNCTIONS
IN ECONOMIC SYSTEM CHANGES

秦春华 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京市社会科学理论著作出版基金资助

[经济学论丛]

经济体制变迁中的 财政职能研究

Economics
Monographs

THE STUDY ON FINANCIAL FUNCTIONS
IN ECONOMIC SYSTEM CHANGES

秦春华/著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

经济体制变迁中的财政职能研究:一个财政压力视角的分析框架/秦春华著. —北京:北京大学出版社,2009.3
(经济学论丛)

ISBN 978-7-301-15042-9

I. 经… II. 秦… III. 财政职能-研究 IV. F810

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第042601号

书 名: 经济体制变迁中的财政职能研究

著作责任者: 秦春华 著

责任编辑: 何耀琴 李晨乐

标准书号: ISBN 978-7-301-15042-9/F·2155

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

出版部 62754962

电子邮箱: em@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

650毫米×980毫米 16开本 13.5印张 281千字

2009年3月第1版 2009年3月第1次印刷

定 价: 28.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

序言

秦春华博士的《经济体制变迁中的财政职能研究》一书,是研究财政职能与政府职能以及它们与经济体制改革之间互动关系的著作,是作者在他的博士学位论文的基础上,经过了几年的考察、印证和修改后才付印出版的。

财政是政府机器正常运行的资金保证,也可以说是它的物质基础。财政收支是通过财政职能所体现的政府职能,政府职能决定着财政职能。政府职能变化,必然导致财政职能的改变,其集中表现是财政收支的变化。而财政职能、政府职能又是同经济体制高度关联在一起的。一般来说,后者的变化决定着前者发生相应的变化。这是它们之间的关系的主要的一面。但是,这种关系也绝不是线性的、单方向的,而是存在着极其复杂的互动关系。

依据这样的逻辑思维,作者在书中按照我国经济体制改革发展分成三个阶段深入地探讨了它们之间的关系。从传统体制下,财政作为政府直接配置资源的工具、实施支持优先发展重工业和赶超战略的无所不包的主导型财政;到经济体制转型时期,财政实际上成为为政府承担和支付改革成本,协调利益摩擦,确保宏观经济稳定和推进经济体制改革的重要工具;直到社会主义市场经济体制建成,财政最终演变成为社会主义公共财政。作者此书的基本架构和核心观点在几年前就已然形成,经过近几年虽不算长的时间的检验和相关的学术研究的深化,证明了作者做出的探讨的正确性和前瞻性。

作者的这一著作侧重研究财政职能的演进,但是,从另一角度来看也可以说它研究的是经济体制的转型。自20世纪苏联、东欧国家体制转轨和我国社会主义经济体制改革以来,中外学界兴起了一股以由传统的计划体制向市场经济过渡为研究对象的所谓的过渡经济学或转型经济学的热潮,以图探寻如何以较小的成本或代价来实现人类历史上从未有过的从计划经济体制向市场经济体制的过渡或转型。经过多年的努力,这方面的成

果颇丰(暂把那些视这种过渡或转型为社会主义制度向资本主义制度的转轨的所谓的“研究”搁置不论),俨然成了一门新兴的学科。这门学科虽尚显稚嫩,远未成型,甚至研究者们的基本理论和方法也千差万别,但是,它的兴起显然是有着重大的积极意义的。作者的《经济体制变迁中财政职能研究》一书实质上研究的也是传统的计划体制为什么和如何实现向社会主义市场经济体制的转变,无非是作者采用了一个新的视角,即所谓财政压力的视角来展开对问题的分析。这也是作者这部著作重要创新之处,是对转型经济学或过渡经济学的一个补充。

所谓财政压力,指的是一种财政收支处于高度紧绷的状态,常常是收不抵支。在传统的计划经济体制下,由于所有制的单一性,投资几乎完全由政府包办(集体农民虽然名义上也是投资主体,但由于当时农业生产和农民收入的低下,常常仅能维持简单再生产,难有余力投资),再加之体制的缺陷,形成了无法扼制的“投资饥渴症”,给予财政以不堪重负的压力。这种财政压力既是传统计划体制的必然产物,也是推动体制变革的内在动因。即使在我们今天已经初步建立了社会主义市场经济体制的条件下,由于传统体制遗留下的民生问题欠账很多,虽然随着经济增长我国财政收入也有了巨大的增长,达到了前所未有的规模,财政仍然面临着巨大的压力,而这种压力只能通过深化改革才能得到舒缓。作者选取了财政压力这一独特的视角,对我国的体制转型做出了一种新的诠释,我认为是非常值得称道的。

我和作者有很深的师生之谊。我对他有较多的了解。他勤奋好学,也很有天赋,但学海无涯,我希望他以更大的努力取得更大的成绩。

陈德华

2008年9月



前言

本书是在我的博士论文基础上修改而成的。它刻画了从新中国成立到社会主义市场经济体制建立这一人类历史上从未有过的历史性制度变迁过程中,中国财政职能的动态演进。当我博士论文答辩时,中国经济体制改革的未来还面临着相当大的不确定性;但当本书付梓时,中国特色的社会主义市场经济体制转型已接近完成。对于一部以实证研究为主要特点的学术著作来说,这显然是极为不利的。至少,它无法满足当下经济学研究中的“时效性”要求。

但幸运的是,尽管五年来中国经济体制改革的步伐如此迅速,今天的中国和五年前相比已经发生了巨大的变化,但就本书的主要观点和结论而言,并未过时。相反,中国经济体制改革过程中的很多经验事实,进一步验证了本书的理论假说。对于一篇经济学博士论文来说,这至少不是一件坏事。因此,此次修订除了依据新的资料对数据和图表进行详细修改外,论文的主体部分和模型没有做大的变动,但对文字进行了相当大的调整,力求精益求精。

论文之所以拖到今天才出版,主要源于我在学术上的不自信。我的经验观察和许多人相反,我认为,学术上的洞见和创新,主要是由那些天资聪颖之辈完成的。而我,在很小的时候就已经被判定不是一个聪明的孩子。在我小学毕业的时候,我的班主任老师摸着我的脑袋说:“这孩子不聪明,但很老实。”这是对我的一个基本评价,我认为是客观的,而且我的学术之路也屡次告诉我,生活来不得半点虚假,学术更是如此。因此,我后来所有取得的一些微小成绩,全部源于我深信“勤能补拙”的古语。在论文出版的问题上,我的想法也是一样。尽管当年答辩委员会对我的博士论文给予了充分肯定,但我还想看一看,它到底能不能解释中国正在发生的伟大变革,经得起经验事实的检

验。现在看起来,它还算差强人意。

十几年前,当我在北大读本科的时候,我就对政府在经济发展中的作用产生了浓厚兴趣,并开始了这方面的阅读、研究和写作。我始终相信,对于中国这样一个有着独特国情和悠久历史的国家,政府在经济发展特别是在改革过程中的作用是特殊重要且无法替代的,这一点和西方发达国家构成了鲜明的区别。因此,西方经验可以借鉴,但不能移植。我们必须从中国的实际出发,站在中国的立场,去研究解决中国的现实问题。这一点说起来容易,做起来却何其艰难。惟其艰难,也许更需要我们老老实实地从最基础的数据入手,去分析、解释那些看起来最平常的经济现象,从而获得哪怕是一点点的启示或灵感。也许,这正是当年陈岱孙先生对我们的期许与希冀?他曾经说过:“经济学是经世济民之学。”

我相信先生的话是对的。



致谢

感谢北京大学法学院郭雳博士。无论是在燕园读书还是工作,我从和他的学术讨论中受益良多。感谢中国海洋航空集团公司郭盛博士,本书的最初构想即来源于和他的商讨,我深深地怀念当年共同读书的岁月。我深深地怀念当年共同读书的岁月。感谢陈氏一门李强博士、张大宝博士、韩振国博士、鞠荣华博士、卢力平博士、王艳娟博士、邹燕博士、王辉宇博士、续文利博士、古越仁博士、宋继清博士。师门情谊且深且长,感谢你们的厚爱 and 眷顾。

感谢北京大学经济学院张友仁教授、张秋舫教授、刘方棫教授、曾国余教授、刘伟教授对我的学业和论文的悉心指导,中央财经大学闻潜教授、中国人民大学胡乃武教授在百忙之中参加我的论文答辩会,在此一并致谢。岁月无情,张秋舫先生已经仙去,但我依然记得她当初对我的敦敦教导。

感谢国家留学基金委和澳大利亚新南威尔士大学提供的有利条件,使我最终完成了全书的修订工作。感谢澳大利亚拉筹伯大学 Michael J. Osborne 中心高级研究院裴丽坤教授的关心和帮助。

感谢北京市社会科学理论著作出版基金的资助。感谢北京大学出版社王明舟社长、张黎明总编辑长期以来的关心。感谢北京大学出版社林君秀女士的督促和悉心指导,感谢责任编辑何耀琴、李晨乐严谨的工作态度和杰出的业务能力。感谢匿名审稿人提出的中肯意见。没有他们,这本书不会这么快问世。

感谢我的导师陈德华教授和尹惠芬师母。在我博士毕业走上工作岗位之后,看望先生和师母的时间越来越少,但他们不以为忤,依然和过去一样关心我的学术研究和工作生活。先生曾多次要求我早些把论文出版,我却一拖再拖,实在对不起他老人家。此次蒙先生厚爱,虽

目力不济但仍亲自提笔做序,每每想到先生在灯下一笔一划地写序的情形,我就情难自己。

感谢我的父亲秦孝先生和母亲王芝芳女士。母亲从小志向远大,由于时代的阴差阳错,她未能实现她年轻时的理想,但她凭借坚忍不拔的毅力终于成功地把这些理想通过她的孩子实现了。这本书也是她的诸多理想之一。

感谢我的岳父毛如柏先生和岳母张蜀华女士。岳父岳母给我无微不至的关爱,使我明白了更多的做人的道理。我无以为报,只有以加倍的努力争取在学术上取得更大的成绩。

最后,要对我的太太毛韵卿女士致以最深的谢意。在论文修订过程中,妻子给了我最大的支持,承担了所有的家务,使我能够心无旁骛地将论文修改成书。对你的爱和感激是不能用语言来表达的,就将此书献给你。

2007年5月19日初稿于燕园贝公楼

2008年3月3日定稿于

澳大利亚新南威尔士大学

本书摘要

本书是对财政压力、财政职能、经济体制变迁三者之间的动态互动关系的研究,其核心是研究经济体制变迁中政府职能的转换。它集中回答三个层次的问题:(1)在经济体制变迁的不同阶段,财政压力形成的主要原因是什么?它对财政职能、政府职能以及经济体制变迁产生怎样的影响?(2)从什么角度,运用哪些标准和范畴来解释这些影响?对这些影响该做出怎样的评价?(3)经济体制变迁完成之后的财政职能和政府职能是什么?财政压力与财政职能之间的互动关系如何?在对上述三个层次的问题分析基础上,说明我们对当代中国财政体制改革的认识。

本书的核心观点是:(1)政府职能转换的本质是财政职能的转换,它是理解中国经济体制变迁的一条主要线索。财政压力与财政职能实现的内在冲突是解释经济体制变迁的一个重要因素。只要财政职能进而政府职能没有实现完全的转换,经济体制变迁的进程就不会终结。(2)财政职能是在特定的经济体制背景下通过财政收支活动实现的,因此,必须结合经济体制变迁本身,通过具体的财政收支活动变化来分析财政职能的转换。脱离了经济体制变迁本身,脱离了具体的财政收支活动变化,就不可能完整、准确、深刻地解释财政职能的转换。(3)社会主义公共财政既是中国财政体制改革的目标和归宿,同时也是中国经济体制变迁的必然要求。它既不是西方公共财政的简单移植,也不是传统计划经济体制下财政的改头换面,而是从社会主义市场经济体制内在属性推导出来的理论结果。

本书的逻辑结构是:初始的财政压力产生于特定经济体制下的财政职能,反过来,它又迫使经济体制发生改变;随着经济体制的改变,财政职能发生相应的变化,由此产生新的财政压力,并推动经济体制进一步做出调整。最终,当体制转型完成的时候,财政职能和财政压力进入良性循环状态。本书分三个阶段刻画了经济体制的变迁、财政职能的演变和财政压力的存在交错在一起所构成的三位一体的动态互动关系:

财政主导型的传统经济体制下,财政是国家按其意志进行资源配置以支持重工业优先发展的“赶超战略”的手段。由此从两方面产生日益严重的财政压力:从支出方面看,财政作为执行政府计划的主要工具,全面控制经济;在需求相对于供给无限膨胀的情况下,支出需求压力过大。从收入方面看,传统经济体制严重制约了微观经济单位的效率,导致主要依赖国有企业利润上缴的财政收入增长缓慢。由于这种恶性压力的体制内生性,财权的收放作为缓解财政压力的努力无法从根本上解决问题,反而由于分权导致更加严重的财政压力,反过来妨碍了财政职能的实现。当财政所能汲取的经济剩余无法继续支持财政主导的体制运转时,经济体制改革就成为必然选择。

进入转型期后,财政逐步从原有的无所不包的领域退出。“财政退出”和同时进行的国有企业改革等举措使支出扩张的压力得到一定程度的缓解,但中央财政汲取能力的迅速下降,又使财政压力仍处于较为紧张的状态。更为重要的是,体制转型成本的付出和收益的获得存在时差,其主体也存在不对称性,为了保证转型的顺利进行,财政实际上成为承担和支付改革成本,协调利益摩擦,确保宏观经济稳定和推进经济转轨的重要工具。在此过程中,巨大的财政压力促使政府不断地进一步加大改革力度和加快改革步伐。

当经济体制变迁结束,完善的社会主义市场经济体制建立以后,财政将按照社会主义市场经济的要求,建立起社会主义公共财政体制。财政职能相应地转化到社会主义公共财政职能上来。这个阶段,财政压力仍然存在。但是,由于财政收入的持续增长和财政支出受到制约,它与财政职能的互动已进入良性循环轨道。

透过三个阶段中财政职能的演变,也可以揭示出财政在制度变迁中的重要作用:它既是制度变迁的重要原因,也可以影响从一种体制模式过渡到另一种体制模式的交易成本,从而决定了改革过程的顺利程度。财政的这种作用来源于它相互联系的两个特点:财政预算是政府行为的约束条件,约束条件的变化影响了政府行为的选择集;在体制既定的条件下,财政政策是政府通过影响和控制国民经济输入,从而影响和控制输出的重要政策工具,这种工具的具体使用方式又与体制环境及其微观基础,以及财政可以调度和支配的资源有关。

正是在这个意义上,本书不是孤立地分析财政职能和财政收支活动,而是通过财政收支的运动,研究财政压力、财政职能和经济体制变迁的动

态互动关系,从而把财政、经济、政治乃至意识形态统一在一个完整的分析框架内,进而对政府在体制转型和经济发展中的作用进行更具针对性和更富实际意义的实证研究。

Abstract

This book is featured as a research on the dynamic interactions between fiscal pressures, financial functions and economic system changes, with its focus on the transforming of governmental function under economic system conversion. Questions at three levels have been approached by and large. First, where are the main sources of fiscal pressures at different stages of economic system changes, and what influences they exert on financial functions, governmental functions and economic system changes? Secondly, from what perspectives and with what benchmark, should we explain and assess such influences? Thirdly, with the completion of economic system conversions, what would be the mean of financial functions and governmental functions? And the interaction exists in between? By answering such questions, a thorough and comprehensive understanding emerges of China's current fiscal system reform.

The core views include: (1) the transforming of Financial functions is the essence to governmental function transformation, and the key to grasp China's economic system changes. The inherent conflicts between fiscal pressure and its function performance serve as one principal factor in deciphering the economic system changes. (2) Financial functions within one specific economic system are performed through financial income and expenses. Therefore, in line with economic system changes, concrete activities of financial income and expenses have to be analyzed in discussing financial function transforming. (3) Financial functions under socialistic market economy are the socialistic public financial functions.

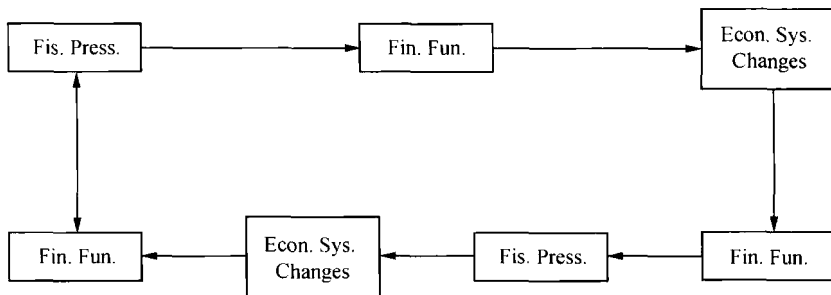
The reasoning of this Dissertation has it as follows: initial fiscal pressures originated from financial functions under specific economic system, but in turn pushes the economic system to change; with such changes, financial functions are subject to adjustments accordingly. When adjustments finished and new fis-

cal pressures arise, the above circle repeats itself until the system restructuring fulfills. To best present such dynamic interactions, three stages are outlined and explored chronologically in this Dissertation.

Within the traditional economic system characterized as "finance-oriented", finance was the State's means of resource allocation in order to carry out "surpass strategy" with heavy industries as the growth priority. Therefore, two facets resulted in the increasingly severe fiscal pressures. On the expenses side, as the main tool to implement governmental plans, finance controlled the overall economy; expenses always failed to meet the soaring demands. On the income side, traditional economic system seriously restricted the efficiency of work units, and the fiscal revenues increased slowly which relied too much upon the profit turn-ins by State Owned Enterprises (SOEs). Due to these endogenous inconsistencies, measures meant to relieve fiscal pressures such as loosening or tightening financial control, provided merely temporary solutions, and in fact added more burdens on finance and impeded the performance of financial functions in the long term. The fiscal system reform became imperative.

The following transformation stage has seen great exits of the previously all-around finance. Combined with the SOEs reform, such actions do help curbing the outlay expansion. But at the same time, with the weakening of Central fiscal power, relatively serious fiscal pressures remain. More importantly, time lag exists between the transformation cost payment and its future gain, and individuals may benefit or suffer asymmetrically. To ensure the progress of transforming, finance de facto has to sustain the reform cost and reduce the interest tension. With the view to help finance out of dire straits, government will become more self-motivated to further reform.

When the economic system changes eventually completed, a socialistic public financial system is to be built up, in accordance with the requirements of socialistic market economy. As a result, financial functions will also evolve into the socialistic public financial functions. At this stage, albeit fiscal pressures remain with financial income keeping increasing and expenses under control, interactions between fiscal pressures and financial functions turn out to be positive.



As demonstrated above, the significant effects of finance on economic system changes become conspicuous throughout the evolution of financial functions: pivotal causation on one hand, and transaction cost on the other. The root of such dual effects in the two traits of finance interconnects each other; (1) fiscal budget is one constraint for government actions, and changes of this constraint may lead to changes of governmental select set; (2) within a given system, fiscal policy could be employed by government to work on the national economic input and the economic output then, and such specific employment bears on the institutional environment and microeconomic foundation, as well as the financial disposable resources.

With all this in mind, financial functions, financial income and expenses are not observed separately in the Dissertation. Instead, financial income and expense activities are used as integral parts in analyzing the dynamic interactions between fiscal pressures, financial functions and economic system changes. In the framework of unifying finance, economy, politics and ideology, a study with well balanced theory and practice, has been carried out on the role played by government in the system transformation and economic development.

导论	/1
0.1 基本界定	/1
0.2 本书的背景和意义	/3
0.3 基本线索	/4
0.4 方法论	/7
0.5 文献的批评性回顾	/9
0.6 结构安排	/20
 第1章 财政压力的形成与财政职能:传统经济体制下	 /21
1.1 传统社会主义经济体制的目标与财政职能	/21
1.2 为什么计划经济体制必然是财政主导型的	/23
1.3 传统经济体制下的财政支出	/34
1.4 传统经济体制下的财政收入	/49
1.5 传统经济体制下的财政压力形成原因	/53
 第2章 转型期的财政收入与财政支出	 /58
2.1 转型期的财政收入	/58
2.2 转型期的财政支出	/70
 第3章 财政压力形成的原因及财政的职能定位:转型时期	 /92
3.1 转型期财政压力产生的原因	/92

3.2	财政压力的影响	/114
3.3	转型期财政职能定位	/120
第4章	社会主义市场经济体制下的财政职能定位:比较制度分析	/132
4.1	社会主义市场经济体制的内在含义	/133
4.2	社会主义市场经济体制下的政府职能	/138
4.3	社会主义市场经济体制下的财政职能	/143
第5章	社会主义市场经济体制下的公共财政	/147
5.1	社会主义公共财政的含义	/147
5.2	中西公共财政的比较	/162
5.3	目前的差距与对策分析	/166
5.4	社会主义公共财政体制下财政压力与财政职能的互动关系	/177
第6章	结束语	/180
	参考文献	/183
	后记	/193