

中 国 经 济 丛 书



中国
经济
丛书

ZHONGGUO JINGJI CONGSHU

经济转型期
公共财政

JINGJI ZHUANXINGQI GONGGONG CAIZHENG

巫建国 著

中国财政经济出版社

经济转型期公共财政

巫建国 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济转型期公共财政/巫建国著. —北京: 中国财政
经济出版社, 2000.8

(中国经济丛书)

ISBN 7-5005-4763-3

I. 经… II. 巫… III. 财政制度-体制改革-研究-
中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 66586 号

经济转型期公共财政

巫建国 著

中国财政经济出版社出版发行

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drd.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.25 印张 215 000 字

2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1700 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-4763-3/F·4283

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

根据社会主义市场经济发展需要调整财政分配关系,是加强政府宏观调控的关键所在,也是优化资源培植,促进总供需平衡和减缓分配悬殊的必然选择。立足于此,本书对经济转型这一历史时期财政变化规律进行系统的探索,旨在为建立适应市场经济的财政构架尽微薄之力。

在探索转型期财政模式之前,首先要界定市场与政府的关系,从一般意义上讲,两者都在追求资源的优化配置以促进社会经济的协调发展,但两者的职能、范畴与目标却有着本质的区别。在市场经济条件下,市场是资源配置的基础,公共财政也将作为一种资源配置调节手段而参与配置调节,这样在职能上,市场遵循价值规律履行配置效率最大化职能,而财政则追求公共收入分配、资源配置补充及促进发展的职能;在范畴上,市场是整个社会资源配置的主体,而财政则是对市场配置失效范畴的补充调节。

本书对转型期财政分配关系探索侧重于动态发展分析:

1. 探索理论发展态势。从发展角度剖析财政理论的历史传承,分析了从古典经济学到现代市场经济学财政理论的变化依据、转换因素及内在规律。财政理论的发展取决于两方面,一是经济发展的作用,财政理论无不依据社会发展而丰富其内涵与外延;二是国家宏观调控模式的选择,直接决定着财政的政策取向。

2. 分析机制转换及政策选择的特征。财政政策及决定其变化的内在运行机制,是经济发展、体制转换和国民收入分配格局调整综合作用的结果。因而机制转换需要从宏观上把握社会发展脉搏而动,使其具有“现实适应性、政策导向性和宏观调节性”,将政策选择建立在机制转换之上。

3. 认识客观需求及适应性调整。财政分配关系是依客观需求而转移的,遵循客观经济规律调整其内在分配机制;根据国民收入格局变化优化财政分配关系;根据资源优化配置及分配关系转换作用调整财政政策。

4. 调控方式与手段的变化。随着经济向高层次发展,市场体制越完善,效率也在不断提高,这样财政宏观方式开始实现从微观向宏观,从单一向复合的系统转化,而且随之呈现调节手段的多样化。

在本书的写作过程中,吸收了大量国内外最新研究成果并在此基础上对我国及国际上历史经验进行了比较分析,力求在若干前沿问题上有所突破:

——对不同国家财政发展思路进行了探索。追寻世界各国经济转型态势,分析其经济发展特色及财政变化规律。

——对值得借鉴的政策机制比较分析。注意对财政目标、政策手段及效应的比较研究,揭示政策设计目标和规律,探索其促进经济发展的真谛。

——全面分析了转型期我国财政的变化规律、发展特征及主要问题,注重揭示决定其变化的内在规律,提出了创建适应社会

市场经济的“公共财政”架构。

本书涉及诸多跨学科比较分析与研究，许多问题仍在探索之中，受本人水平所限，书中的缺点和不足是难免的，敬请专家和读者不吝赐教。

巫 建 国

2000年3月20日于天津

目 录

第一章 发展与转型期：公共财政	
关系·····	(1)
1.1 转型经济特征与公共财政 ···	(1)
1.2 公共财政的本质及实现形式 ·····	(7)
1.3 公共财政理论的发展 ·····	(10)
1.4 决定财政关系的经济规律 ···	(13)
1.5 不断更新的财政理论 ·····	(19)
第二章 财政机制之协调·····	(21)
2.1 分配启动与经济发展 ·····	(21)
2.2 市场经济中的财政分配范畴 与决定 ·····	(25)
2.3 总供需平衡与财政调节 ·····	(27)
2.4 决定财政机制的宏观分配理 论 ·····	(30)
2.5 财政职能浅析 ·····	(35)
2.6 公共财政的调节功能与体系 ·····	(37)
第三章 公共支出的适应性调整与宏观 指向·····	(40)
3.1 走近公共财政支出 ·····	(40)

3.2	论公共支出理论	(44)
3.3	公共支出变化规律	(47)
3.4	公共支出的原则、方式与调控	(50)
3.5	对中国财政支出的回眸与分析	(52)
3.6	转型期公共支出的冲突与融合	(56)
3.7	财政支出政策的走向	(58)
3.8	国际比较与分析	(62)
第四章	财政收入的转换特征与改革	(65)
4.1	财政收入理论阐释	(65)
4.2	体系的构建与优化	(68)
4.3	经济转型期的收入调节	(69)
4.4	结构转换中的收入调节	(73)
4.5	财政收入政策：挑战与机遇	(76)
第五章	税收及其宏观调控	(85)
5.1	税收的现代魅力	(85)
5.2	税制转型的机遇和风险	(89)
5.3	我国税制改革分析与发展考察	(95)
5.4	转型期的税负政策	(97)
5.5	发展地方税与税收的国际协调	(101)
第六章	宏观财政比例：控制与调节	(109)
6.1	转型期必须加强财政比例调节	(109)
6.2	转型期财政比例调节的原则、特色与规律	(112)
6.3	辨析转型中的比例失调问题	(116)
6.4	域外财政比例控制分析	(118)
6.5	财政比例控制政策	(119)
第七章	财政的体制调节	(122)
7.1	从体制调节效应与理论谈起	(122)
7.2	体制的构筑及内在规律	(125)
7.3	中国财政体制改革考察与思考	(133)

7.4	财政体制：从计划走向市场	(139)
第八章	公债的运用与调节	(145)
8.1	公债经济扫描	(145)
8.2	公债机制及国际实践	(148)
8.3	转型期：公债政策重点	(152)
8.4	辨析我国的公债经济	(153)
8.5	公债政策：高瞻远瞩 未雨绸缪	(158)
第九章	财政“转移支付”的运用	(163)
9.1	“转移支付”：风起云涌 云谲波诡	(163)
9.2	“转移支付”：政策特征与选择	(169)
9.3	怎样认识启用“转移支付制”的初衷及前景	(173)
9.4	国外运用“转移支付”之启迪	(174)
9.5	完善我国“转移支付”政策的宏观思考	(178)
第十章	财政补贴：理论与实践	(185)
10.1	财政补贴：本质特征与现实目标	(185)
10.2	财政补贴政策体系	(188)
10.3	补贴政策效应与机制的分析	(189)
10.4	转型期：补贴政策运行态势管窥	(194)
10.5	不可忽视的机制弱化与缘由	(197)
10.6	如何面对经济转型的挑战	(198)
第十一章	财政政策及择优运用	(201)
11.1	财政政策概观	(201)
11.2	财政政策体系与效应	(205)
11.3	财政政策：目标与类型	(207)
11.4	对我国财政政策的分析	(211)
11.5	财政政策：转型矛盾与运用规则	(214)
第十二章	预算管理：政策与策略	(218)
12.1	预算管理要旨及转型推动作用	(218)
12.2	预算外资金：作用与运用	(223)

12.3	预算赤字及调节·····	(228)
第十三章	经济转型期：国有企业改革·····	(233)
13.1	转型中的国有企业·····	(233)
13.2	转型期国有企业改革战略·····	(238)
13.3	国有企业改革之国际经验·····	(243)
13.4	国有企业改革展望·····	(247)
第十四章	社会保障机制的改革与财政调节·····	(253)
14.1	公平的根基——社会保障·····	(253)
14.2	经济转型与保障政策改革·····	(255)
14.3	政府保障：有限的保障≠有效的保障·····	(258)
14.4	社会保障政策设计的理论思考·····	(262)
14.5	改革倾斜的公共保障·····	(265)
14.6	历史的必然与惘然·····	(269)
14.7	论中国的社会保障政策·····	(275)
参考资料 ·····		(280)
后 记 ·····		(283)

第一章 发展与转型期：公共财政关系

本来无望的事，大胆地尝试，往往能成功。

——莎士比亚

经济发展与转型，始终是导致经济分配关系，特别是公共财政分配关系变化的决定因素之一。若以经济发展为经、财政为纬，探索其变化规律，不啻为极具现实意义的话题，并将对建立适应我国国情的公共财政机制产生积极的影响！

1.1 转型经济特征与公共财政

研究的出发点

本节核心是研究经济发展与转型期的公共财政问题。所谓经济发展是指从不发达阶段进入发达阶段；经济转型则专指从计划经济转向市场经济。笔者的研究兴趣，就是要探索转型期财政的运行规律、机制转换和政策的选择。

经济转型中的财政适应性调整

在社会进步中，经济发展是随着国民生产总值的增长而出现的政治、经济与社会的进步与发展，这期间公共财政作为以国家为主体为满足公共需要而参与国民收入分配所形成的分配关系，必将因经济基础与社会分配关系的变化而进行适应性调整。因此，我们研究经济发展中的公共财政（Public Finance），其实质就是考察在不同的经济发展阶段，或在不同的经济发展水平上，有哪些政治、经济因素引致公共财政的变化，以及公共财政的长期变化趋势？

经济转型中财政变化的要因决定于根据发展构筑政府与市场间的均衡机制。从宏观上看，经济发展的动因之一就在于政府与市场职能的合理配置，我们讲政府与市场的关系实际上是资源配置权在两者之间的分配关系，而权利总是伴随着相应的职能或者说责任而存在的，也就是说，社会发展应该建立在资源配置权合理配置和责权统一。现代经济学研究表明，政府的职能主要是提供公共产品，包括设计规则、维护秩序、提供服务等等；与之相应，市场的功能侧重于提供私人产品。配置成本低而效率高就能够促进社会经济的最大限度的发展。诺贝尔经济学奖获得者科斯在1960年发表的《社会成本》一文中提出了著名的“科斯定律”：如果交易费用为零，产权界定，那么市场能使资源最优配置，产生最优的结果，无须政府插手。然而，零交易费用是不存在的，所以，政府的任务一方面是维护明晰的产权，另一方面则是去干预产权不易界定的经济领域，以便使交易费用尽量地减少。财政往往就是随着政府与市场职能的调整而不断优化。

世界各国的发展实践表明，经济转换必将从两方面直接促成财政内在机制的变化：（1）发展促成性调整。经济发展作为伴随

社会经济系统转换的经济增长，它包括经济规模增长与结构转换，经济周期性波动与产业升级换代，涉及总供需平衡与国民收入分配格局的变化。直接影响决定财政基础的国民经济分配关系的变化。(2) 转型适应性调整。经济转型则是社会生产关系的系统变化，比较集中地表现为经济运行模式、资源配置方式的转换，因此，需要有与此相应的经济分配关系进行适应性调整，这种转型往往伴随着经济结构和经济增长方式的系统转变，就要不但要求生产要素配置方式进行转换，也要求政府的财政性配置进行适应性调整。

虽然经济变化切忌简单归纳，但经济转型所带来的联动效应会从宏观上促成财政配置功能、内在机制与分配关系的系统地转换：

1. 配置范畴转换。经济发展使市场机制逐渐成熟，而市场配置缺欠就要不断地发生变化与转换，在这个历史过程中公共配置与市场配置若想真正形成互补，以促进经济发展与转型，就要不断地进行配置性转换，从财政对市场配置补充上进行配置范畴、配置方式和配置关系的转换。

2. 机制转换。经济发展与转型使市场成为资源配置的主体，这时，建立在现行经济之上的财政内在功能不可避免地要进行机制性转换，这时公共财政的分配目标、分配渠道与分配形式都要进行机制性的适应调整。

3. 分配关系的转换。经济的发展与转型，使社会分配依据、人在分配中的地位与分配结构都在发生深刻的变化，从而促使整个财政分配关系也要进行系统性调整。

公共财政分配关系能否随着经济发展与转型适时调整，是社会经济稳定协调发展的制度基础。

发展与转型：财政作用方式

人们根据经济发展的内涵与外在表现形式，往往将经济发展模式归为三类：其一，古典经济增长模式，它以斯密和李嘉图的经济模式为代表，当然也包括魁奈的投入产出经济表所阐述的经济循环体系。其二，近现代经济增长模式，其中以 A·熊彼特的经济发展理论、哈罗德—多马模式、新古典模式（包括道格拉斯、索洛—斯旺和 CES 模式）和新剑桥模式最有代表性。其三，社会主义经济增长模式，如马克思的“剩余价值”理论和卡莱茨基及科尔内的模式。

从古典到现代经济增长模式，其理论内涵都蕴含着这样一个规律，即推动一国经济发展的途径无非是两条：一是生产要素的多寡和配置效率的高低，经济中可供利用与分配的资源量；二是依靠制度创新及提高要素运转效率。以科斯和诺斯为代表的新制度经济学强调：“生产要素的合理配置是为了降低产品的物质成本，制度的合理安排则是为了降低产品交易成本”。显而易见，从分配角度看，经济发展的核心，取决于要素分配效率与制度分配效率；若从财政角度谈，则取决于财政的市场校正效率与分配效率（见图 1）。

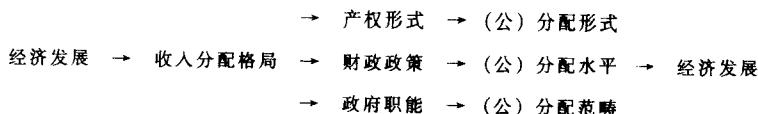


图 1 经济发展与分配关系作用态势

一般而言，经济发展会导致国民收入规模与质量的提高，促进国民收入分配格局的变化；收入分配格局的变化，使产权实现形式为适应生产力发展进行全面调整，在这个过程中，为了实现

“总供求的平衡、充分就业与稳定物价”，就要不断地优化财政政策，尤其政府职能与市场职能也要开始进行互补性调整。最后形成社会分配形式、分配水平和分配范畴的变化，进而影响并决定经济的继续发展，构成经济基础与上层建筑相互作用的一个有机系统。

从更深层次审视，经济发展导致财政功能的系统转换，财政分配也在这种运动之中促进着经济的发展：

其一，财政是优化资源配置、促进经济发展的基本经济关系。经济发展的内在利益动力，是由两个最基本的方面所决定的，一是资源配置（Resources Allocation）所产生的功能分配效率，二是收入分配（Income Distribution）所产生的规模分配效率。就此而言，经济发展是以资源优化配置为前提的，而要素禀赋和财产所有权所决定的分配动力，即政治经济制度的科学设置及优化运转，直接决定着经济的长期发展。甚至可以讲，经济发展的内在动力，就来源于资源配置方式及其分配关系的优化组合。随着社会经济的发展，国家财政因其具有秉承公共利益、弥补市场缺欠的功能，在促进资源优化配置、公平国民收入分配，提高功能分配与规模分配效率上，占据着日益重要的地位并发挥出多方面的调节作用，正像休谟谈到的：“政府财政的功能之一，就是在个人之间以及眼前和长远之间合理配置资源，以实现全体社会成员的公共利益的最大化”。

其二，财政是履行政府职能、规范经济秩序的主导环节。探讨经济发展中的公共财政分配关系，其实质就是探求公共财政在现代国家职能及政府经济职能中的地位。

一般而言，国家的职能主要包括四个方面：（1）政治职能，维护执政阶级的地位和基本利益，维护本国在国际上的主权和利益。（2）军事职能，通过军事手段，对内威慑和禁止违宪行为，

对外防御侵略和保卫国家安全。(3) 社会职能, 维护正常的社会秩序, 保障社会活动的正常进行和文化、教育、卫生环保等事业的发展。(4) 经济职能, 通过经济、法律和行政手段, 贯彻产业政策目标和实施宏观经济调节, 促进经济发展。在这里, 公共财政的供给和宏观调节, 是国家履行其基本职能的物质基础。

政府职能的正常实施, 都取决于经济实力和合法性。公共财政作为公共财力的依托主体, 是政府履行职能的经济基础, 而且财政分配直接体现着国家的分配意志, 并且承担着广泛的调节功能, 在功能分配中对各种生产要素及其依此进行的所得分配进行全面的调节, 确立政府对要素分配的基本原则和政策; 在规模分配中, 直接参与国民收入分配, 确立其分配原则、分配比例与政策调节方向。

因此, 公共财政是国家履行职能的经济基础, 也是确立市场经济的主导环节, 从宏观上直接规范着政府的基本分配规则、分配关系和分配机制。

其三, 财政是政府实施宏观调节的主导性经济政策之一。财政是政府实施经济调节的主要政策。主要集中在两个方面: 一是经济稳定调节, 即需求调节, 通过财政分配调节社会总需求中的投资、消费需求与净出口需求, 并间接地影响社会总供给的变动, 从而促进社会总需求与总供给的调节。二是经济发展调节, 通过政府配置促进产业结构调整, 规范分配关系并不断地解放生产力; 增加公共供给, 改善市场环境, 促进社会经济持续稳定地发展。

市场经济条件下政府财政功能的强弱, 已成为判定经济发展与市场化程度的核心指标。世界经济联合会提出了测定市场发育和经济自由度的七类指标: 政府的规模、经济结构依赖市场的程度、国际贸易开放度、货币政策和物价稳定、法制和财产权、在

资本市场交换的自由度。其中前三类指标直接取决于财政调节功能，这表明强劲的财政调节直接决定着经济的发展。

显然，财政是促进经济发展与转型的积极因素之一。

1.2 公共财政的本质及实现形式

公共财政的本质是什么呢？我们认为其本质就是：“政府为满足公共需求而参与国民收入分配所形成的分配关系”。其内在特征主要表现为：

——公共性。由于财政是以国家为主体为满足公共需求而参与国民收入分配的分配关系，其主体和分配领域是可变的，但其分配目的却是始终如一的，就是要满足公共需求，故财政的基本特征就是表现出公共性，体现着公共权益和公共需求。

公共品理论是20世纪创立和发展起来的，它的比较严格和有代表性的定义是（美）萨缪尔森在其《公共支出的纯理论》一文中提出的，按照他的定义，纯粹的公共品是指这样的物品，即每个人消费这种物品不会导致别人对该物品消费的减少。辨别“公共品”与“非公共品”的界限，经济学家提出了“不可分割性”、“非排它性”和“非竞争性”三个标准：公共品是“不可分割”的，而非公共品是可以分割的；公共品在技术上不可能排斥众多的受益者，在使用中具有不可拒绝性，而非公共品，私人因对其拥有绝对的所有权而可以实施唯一专享，完全可以排它。

——市场补充性。政府的职能决定着财政分配的市场补充性，所谓补充性是指它以市场调节不利领域为分配出发点。

——法制性。财政法制性特征是指财政分配关系要以法定形式确立，依据法律规范、法定标准进行分配，要有内在法律约束