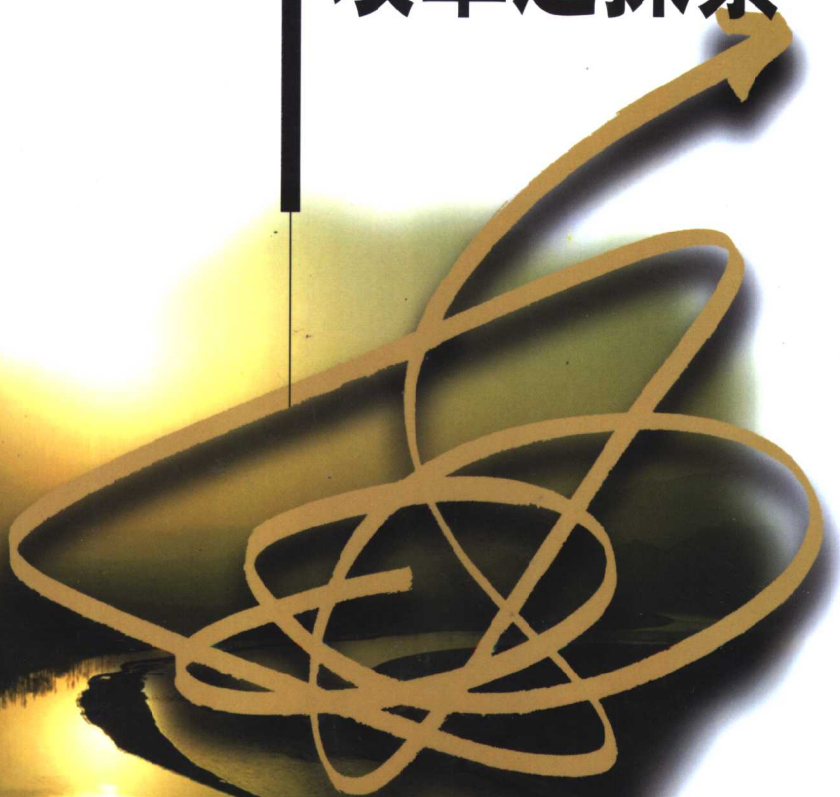




喜马拉雅学术文库·经济探索系列

中国财政制度 改革之探索



邹继础 著

社会科学文献出版社

喜马拉雅学术文库·经济探索系列

中国财政制度 改革之探索

邹继础 著

社会科学文献出版社

·喜马拉雅学术文库·经济探索系列·

中国财政制度改革之探索

著 者 / 邹继础

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮 政 编 码 / 100005

网 址 / <http://www.ssdph.com.cn>

责任部门 / 财经与管理图书事业部

(010) 65286768

项目经理 / 周 丽

责任编辑 / 晓 城

责任校对 / 闫晓琦 杨蔚琴

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京增富印刷有限责任公司

开 本 / 889×1194 毫米 1/32 开

印 张 / 6.25

字 数 / 108 千字

版 次 / 2003 年 5 月第 1 版

印 次 / 2003 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80149 - 862 - 3/F·290

定 价 / 15.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

序

自 1979 年，中共开始实行经济改革、对外开放政策以来，中国内地经济发生了很大的变化。它的经济不但每年以平均 9% 以上的速度成长，而且人民生活也有了普遍的改善，尤其是沿海、沿江、沿边的重要城市，多出现了繁荣的景象。这种快速发展的成就不但使西方国家另眼看待，更给政府以更大的信心，即经济改革要持续下去，而对外开放更要加大，才能使中国经济与国际经济的潮流接轨，成为世界经济的一环，使中国人民能完全脱离贫穷，进入小康之境。

可是，由于经济快速的成长，近年来，内地经济也逐渐出现了许多改革过程中难以完全避免的问题。这些问题或来自传统观念调整所产生的矛盾，或来自制度改

变所产生的适应，如对这些问题不及时加以解决，它们会成为经济进一步增长的绊脚石，使经济改革的远景蒙上阴影。

作为中华民族的成员，台湾地区经过 50 年的艰苦奋斗，使经济得到起飞、冲刺、高速成长，但也出现了富裕生活所衍生的人性贪婪、行为堕落，从而导致的人际关系疏离，社会秩序的某些紊乱。我们也观察到在高速经济增长中，农业发展往往最先成为问题；由于国际竞争日趋激烈，有些产业无法维持过去的光辉，也必然会被淘汰。这些无可奈何的现象，也使我们意识到经济发展无论到什么阶段，必然会产生些问题，如能化解这些问题，经济发展会持续下去，否则，就会掉入“适者生存，不适者灭亡”陷阱。

喜马拉雅研究发展基金会董事长韩效忠先生是一位学者从商而有建树的企业家，他对台湾地区经济发展历程有深刻的认识，对内地经济改革更密切注意。他早就注意到这个问题，总希望能尽一份中国知识分子的一点心力，将内地经济已发生的，以及正在发生的重要问题，给予冷静的观察与客观的分析，然后找出解决的途径。对于他的构想，我们十分赞同，于是我们讨论了今日中国内地所面临的许多经济问题；而在这些问题中，最重要的是：国有企业改革问题、金融制度演变问题、

财税制度改革问题、农业持续发展问题以及内地经济不平衡发展问题。如果这些问题能获得内地人民的充分了解，且有适当的答案，相信内地经济发展就会更上一层楼，臻于富强康乐之境。基于这个理念，喜马拉雅研究发展基金会愿意支持进行一系列的研究计划。

为了使这个构想实现，首先我们在台湾地区找到能从事这方面研究的学者。事实上，在台湾地区曾从事这方面研究的学者并不多，因受资料的限制，我们找到的多是具经济研究的背景，对内地经济有兴趣的学者。为使资料搜集较易，且对资料分析有基本看法，我们必须再找内地的学者来配合，以免对资料误用，对史实误解。根据这个构想，喜马拉雅研究发展基金会资助此项研究所需经费，由中国经济企业研究所负责进行此项研究工作。

在计划进行过程中，先由我们拟好研究大纲和分析重点，请内地的学者提供意见，经修改后，即按研究纲要进行研究工作。待研究计划的初稿完成后，再请内地的学者评阅，然后根据评阅意见，修改或补充，尽可能减少不必要的错误。

这本《中国财政制度改革之探索》的专著是由逢甲大学经济学系的邹继础教授主笔，与上海财经大学胡怡建教授合作完成。在研究计划进行之初，由胡教授代为

邀请到上海财经大学严树海教授、上海社会科学院经济所徐日清教授、上海浦东新区财务税务局董勤发博士和上海财经大学葛惟熹教授。他们对研究纲要及研究方向提出有价值的建议；在初稿完成之后又在胡教授安排之下，蒙马国贤教授、杨君昌教授以及胡怡建教授对初稿作了详细的评阅及宝贵的建议；同时又蒙陆民仁教授、侯家驹教授和陈德安教授审阅，他们的意见对初稿的修改与润饰有很大的帮助。在此，我以研究计划主持人的身份向他们致以最诚挚的谢意。

这本书的重点是从制度转型理论探究中国内地财政制度的改革，也就是试图从现行制度转成另一制度的观点来剖析内地财政制度的变革，而改革无疑是此一变革的主轴。根据制度转型理论，本书有系统地探讨财政结构、计划价格与财政收支、中央与地方财政划分、区域经济发展与冲突以及国有企业改革等层面的制度转型问题。在探讨内地经济改革与税制演变的互动关系时，本书不但分析经济改革对财政制度的影响以及必须面对的转变，也探讨财政制度变革方向与速度对长期经济增长的涵义。

这本书言简意赅地指出：1994年财政体制改革仍维持了地方政府的财政收入来源，80年代的财政包干制，由于地方政府财政缺乏纪律，而经济与财政法规又不健

全，以致衍生出诸多弊端。中央政府必须确保全国性经济市场不受地方保护主义的影响，才能提供全国性公共财政，使产品与生产因素自由流通，也才能确立地方政府的硬预算与政府间财政转移的限制。除此，国有企业改革对健全财政有极为重要的影响。换言之，要健全财政，加强国有企业改革是条重要的途径。

计划主持人 于宗先 谨识

2000年6月

图书在版编目(CIP)数据

中国财政制度改革之探索/邹继础著;. —北京:社会科学
文献出版社,2003.5

(喜马拉雅学术文库·经济探索系列)

ISBN 7-80149-862-3

I. 中… II. 邹… III. 财政制度-经济体制改革-研
究-中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 104572 号

目 录

序	1
第一章 导论：中国内地经济改革与财政制度	1
第一节 内地制度转型与财政改革之制度面因素	3
第二节 制度转型与改革的研究方法与文献探讨	8
第三节 本书结构与各章论点简述	11
第二章 经济改革对价格结构与财政收支的 影响	19
第一节 经济转型中的财政与市场结构关系	20
第二节 企业所有制转型与财政改革	23
第三节 劳动市场、资本市场与财政改革	30

第三章 财政结构与改革	42
第一节 20 世纪 80 年代之重要税制变革	42
第二节 财政包干、市场经济与企业活动	57
第三节 1994 年分税制改革	61
第四章 中央与地方财政收支划分之改革	69
第一节 中央与地方财政关系	69
第二节 中央与地方税收之划分	75
第三节 中央与地方公共财政之划分	76
第五章 财政制度与区域经济发展	81
第一节 地区成长的差异	81
第二节 区域发展差异与跨省份收敛	83
第三节 中央、地方财政关系与经济增长	95
第四节 区域均衡发展 with 财政诱因	112
第五节 区域发展差异与制度转型的调整成本	118
第六章 国有企业与制度转型	123
第一节 国有企业亏损与财政赤字	123
第二节 金融体系与国有企业	125
第三节 国有企业的社会安全网与改革的困境	126
第四节 税制扭曲效果与改革方向	130

第七章 财政制度改革方向与其他制度转型之	
关系	132
第一节 财政制度改革的步骤与阶段	132
第二节 金融制度转型	143
第三节 财产权与法律制度	146
第四节 改革的政治经济问题	148
第八章 结 论	161
参考文献	169
附 录 喜玛拉雅研究发展基金会简介	183

第一章 导论：中国内地经济 改革与财政制度

中国内地自 1978 年开始在农业部门进行增加生产诱因的经济实验。在获致初步成效后，很快速地将实验范围跨大到整个农业部门，并在农业生产力大幅提升后，进一步推展都市与工业部门的改革，希望在社会主义与公有制产权的基础下进行市场改革。内地经济改革开启了 20 世纪最大的经济制度转型的实验；此一持续进行的制度转型工程，对于人民生活福祉与长期经济发展的影响程度远超过半个世纪前的制度转型……共产主义革命。在短短 20 年间，生产力与生活水准都呈现大幅的成长，平均每人国内生产毛额（GDP）从 1978 年的 379 元上升至 1998 年的 6392 元；居民平均消费水准则从 1978 年的 184 元增长至 1998 年的 2972 元。从计划经

济制度迈向市场经济的转型过程中，逐渐建立的市场制度与市场价格结构转变对政府财政收支系统产生重大的冲击，中央与省市政府也为财政收支划分产生相当大的争议，甚至成为国有企业改革与提升整体经济效率的阻碍。内地政府自 80 年代初期起，曾进行一系列的中央与地方财政制度的改革，试图解决经济制度转型带来的财政问题。

在实行经济改革以前，生产资源的配置与产出的分配主要通过中央计划、国有企业与公有产权所构成的社会主义经济体制来完成的。政府收入主要依赖国有企业利润的上缴，生产要素与产品的指令价格仅为各级政府财政收支与计算资源分配的会计依据，与市场经济制度下的财政收支观念与作法完全不同。很自然地，当经济改革试图建立市场制度、私有产权与私有经济部门时，政府公有经济部门的角色便逐渐转变为公共财政的提供者，其收入与支出的设计便需考虑税赋的来源与其对经济活动的影响。所以，财政改革是社会主义经济制度转型成功的必要条件之一。

本书将从制度转型理论探究中国内地财政制度的演变。内地经济改革所带来的巨变，涉及的层面极为广泛；相关的文献不论从税赋实务或是财政理论的观点，大多着重于静态的制度架构描述以及各类型财税收支制度的优缺点为主轴。现有的文献似乎尚未从制度如何演变，也就是一个现行制度如何转变成为另一个制度的观

点来分析财政制度的变革。本书将有系统地根据制度转型的理论来探讨财政结构、计划价格与财政收支、中央与地方财政划分、区域经济发展与冲突以及国有企业改革等层面的制度转型问题。在探讨内地经济改革与税制演变的互动关系时，除了分析经济改革对财政制度的影响以及必须面对的转变；还将探讨财政制度变革的方向与速度对长期经济增长的含意。

第一节 内地制度转型与财政 改革之制度面因素

本节将简要回顾内地经济制度转型与财政改革所面临的问题，从制度面的角度具体陈述这些问题，第二节将简述分析这些问题的理论背景，第三节概述本书组织架构与各章重要论点。

中国内地历经二十多年的市场经济改革，私有及准私有部门占国民总产出的比例已大幅度地上升，此一部门的生产与投资活动已成为内地经济快速增长的重要推动力。与俄罗斯及东欧等地区的转型经济体比较，中国内地的整体经济表现远优于其他转型经济体；尤其是华北、华东的沿海省市以及广东、广西等地区，几乎已转型成为完全的市场经济体。但是在快速转型的过程中，政府公共部门面临了极为复杂的挑战，包括国有企业改革、工商法律制度的建立、中央与各级政府财政权的划

分以及执法效率等，这些艰难的制度性问题都牵涉到中央与地方政府的赋税收入、支出以及其他公共部门的经济效率。中国内地自 80 年代起，也曾因经济改革的需要，进行数次财政制度的改革。由于转型经济体的特色是：一方面，健全的财产权制度仍未建立；另一方面，受管制的商品市场与劳动、资本等市场亦正在建立的阶段，政府收支与财政制度本身便成为一个中央与地方政府竞争下的体系内的决定变数，也就是财政制度是经济制度转型过程的内生变数。

在经济改革以前，财税系统与中央计划的价格结构密切关联。政府收入的主要来源为工业部门的国有企业上缴利润，工商税仅为次要的收入。由于中央计划中的产业发展政策偏向工业，政府设定偏高的工业价格水准，导致了工业部门的高利润率与高投资率；在另一方面，又人为压低农业价格以及农业所得，使农业生产的增长停滞不前。此外，各省的财政自主权相当小，地方政府的主要功能为执行中央制定的各省收入与支出计划，而各省的预算过程完全属于支出面的考虑，包括经济生产目标，如农业与工业发展基金，移转支付，如社会服务与各项补贴等。

经济改革开始后，逐步建立了产品市场与生产要素市场的价格机制，原先的税收制度便受到冲击。当市场改革逐渐从农业部门扩展到工业部门时，主要依赖国有企业制定价格的财政收支系统，便不可避免地需做重大

变革。在 80 年代，中国内地曾实施一系列的财政改革，其目标之一为降低中央对地方支出的控制，并试图联结地方支出与地方收入。在中央与地方收支的划分上，按照企业所有权来划分上缴利润，属于中央的企业，其上缴利润归中央；属于各省的企业，其缴税利润则归地方税收。其他税收亦按照来源区分，工商企业税则作为中央与各省的调整所得。

不过，这些财政改革却引发了许多问题，中央政府将利润极高的企业划归中央国有企业，以增加中央税的来源；另一方面，却将许多原属中央的支出划归地方，例如，农业补贴的责任便在 80 年代中期移转给地方政府。该项目约占地方支出的 20% 以上，此外，还包括教育支出、福利支出、价格补贴等，支出额度亦大幅增加。由于地方政府必须执行中央规定的支出项目，但地方又没有赤字融通预算的法定权力，所以地方政府出现“中央请客，地方拿钱”的抱怨。

地方政府为了增加财源，竞相投资于各类产业，包括纺织、成衣、饮料等。由于竞争激烈，除了利润下降以外，地方政府常直接干预企业，并抗议其他省份采取不公平贸易措施，尤其是内陆省份常抱怨中央对广东等沿海省份的税赋优惠，造成区域的不平等与紧张。由于各地方政府收支差异大，造成区域间资源利用与经济成长的不平等，地方政府为争取地方利益与税收来源时，常以区域贸易障碍为手段，例如限制本地原材料农业产