

538

13
977

公共财政问题研究

山东财政学院财税与公共管理学院 编著



A0975015

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政问题研究/山东财政学院财政与公共管理学院编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.6
ISBN 7-5005-5774-4

I. 公... II. 山... III. 公共财政学-研究
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 2002) 第 030281 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 15.625 印张 373 000 字

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1-15 000 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-5774-4/F·5077

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

公共财政问题研究编辑委员会

主任：胡乐亭 左 敏

副主任：卢洪友 潘明星 王守昆

朱德云 丛建阁

委员（以姓氏笔划为序）：

王守昆 邓淑莲 丛建阁 卢洪友

左 敏 朱德云 时红秀 张守凯

李炳鉴 李 森 孟庆胜 武普照

郝书辰 胡乐亭 晁毓欣 潘明星

编 审：王守昆



序

财政学作为研究政府经济行为的科学，主要研究在不同社会经济条件下政府如何有效配置资源，保障国家职能实现，推进社会经济持续、稳定发展。财政问题历来倍受政府及社会各界的重视和广泛关注，这就为财政理论的研究与财政学的发展提供了有利条件。新中国成立 50 多年来，财政学术界和实际工作者以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，对财政理论进行了广泛深入的研究，成果丰硕，建树卓著，形成了与计划经济体制相适应的、以“国家分配论”为主流的财政学科理论体系。随着中国改革开放的进程，社会主义商品经济持续发展，政府职能逐步转变，现代市场经济国家的公共财政理论不断融入，推进着中国财政体制的变革和理论的发展。20 世纪 90 年代初，中国共产

党第十四次代表大会提出了我国经济体制改革的目标，是建立社会主义市场经济体制。党的十四届三中全会设计了社会主义市场经济体制的基本框架，使我国经济体制改革进入了建设社会主义市场经济体制的全局性、整体性推进的新阶段，政治体制改革也相应推进，政府职能转变步伐加快。适应社会主义市场经济体制建立和政府职能转变的要求，财政体制相应改革。1994年，在税制改革的基础上全面实行了分税财政体制，并逐步强化和细化支出管理，健全政府预算管理，中国公共财政框架正在形成。财政理论研究也与时俱进，借鉴现代市场经济国家公共财政理论研究成果，结合中国发展社会主义市场经济的实际，探讨中国公共财政理论建设，已取得可喜成果，建树诸多，并形成较大范围的共识。相信，中国公共财政理论体系创新可望取得更大进展。

《公共财政问题研究》一书，汇集了我们学校财税与公共管理学院教师近年来对公共财政问题研究的一部分课题。它涉及到公共财政理论的各个领域，从理论与实践的结合上，对公共财政理论的有关问题进行了较为深入的研究，是一项专题性研究成果。这本书从一个侧面反映出财政系有一支朝气蓬勃、刻苦钻研、勤奋务实的年轻教学科研队伍，这支队伍有着较大的发展潜力、充满希望的未来，令人欣慰。我作为一个老教师，欣然命笔作序。

胡乐亭

2002年3月

□ 目 录

第一篇 公共财政基础理论研究·····	(1)
论中国公共财政理论建设·····	(1)
公共品供给制度创新研究·····	(37)
社会主义市场经济中的政府职能与 财政体制·····	(58)
社会主义市场经济条件下构建公共 财政模式的理论探讨·····	(72)
论非市场缺陷及其治理·····	(88)
财政平衡的理论分析及目标选择 ——实现财政收支平衡的新思路 ·····	(107)
中国开放经济下的财政与货币政策 及其协调配合·····	(146)
略论中国市场经济体制下地方财政 建设问题·····	(192)
略论中国现代财政理论研究第一次 高潮的兴起·····	(201)

第二篇 公共支出研究	(214)
基础设施发展中政府与市场的关系.....	(214)
政府间转移支付方式的比较及选择.....	(241)
论高新技术产业发展过程中的政府作用.....	(248)

第三篇 公共收入研究	(273)
透明度原则是税收理论的重要发展.....	(273)
实行价外税充分发挥税收的经济杠杆作用.....	(285)
“入世”后经济安全的税收对策.....	(292)
对完善我国分税制的探讨.....	(313)
对完善我国证券税制的思考.....	(323)
纳税人权利与义务的深层思考.....	(332)
我国税务代理制度的改革与完善.....	(346)

第四篇 国有资产管理研究	(367)
新中国建立和发展国有经济的原因探析	
——由此说明国有经济比重下降的合理性与必然性	
.....	(367)
国有产权制度效率分析.....	(381)
资本运营环境构建过程中的政府作用.....	(388)
政府在企业并购过程中的职能定位.....	(403)

第五篇 社会保障研究	(412)
中国社会保障制度改革研究.....	(412)
对完善我国社会保障管理体制的思考.....	(465)
社会保障制度模式的国际比较与经验借鉴.....	(477)
后记.....	(490)

第一篇

公共财政基础理论研究

论中国公共财政理论建设

内容提要：公共财政源于西方市场经济国家，并随着市场经济的发展、市场经济体制的完善而发展和完善。公共财政理论是阐述市场经济体制下财政运行规律及其科学管理的知识体系。研究中国公共财政理论的建设问题，必须系统研究和全面把握体现现代市场经济国家客观要求的财政理论和财政管理规范，结合我国的具体实践，充分借鉴现代市场国家公共财政建设的经验，建立起中国公共财政理论体系。

一、西方公共财政理论的形成与发展

一般地讲，公共财政是与市场经济相适应的一种财政形式，是为市场经济发展提供公共服务，弥补市场的失灵并对社会经济运行进行宏观调控的政府经济行为。

公共财政理论是市场经济理论的重要组成部分，它随着市场

经济理论的发展而发展；同时，公共财政理论与国家学说有着密切联系，与政府的职能密不可分，是政府经济职能的中心环节。

（一）西方财政理论的建立

从财政发展史的角度讲，西方财政理论的产生落后于中国。在自然经济为主的社会条件下，虽然许多研究政治、宗教、社会问题的著述中都涉及到财政问题，但没有系统的理论体系。法国思想家波丹（1530～1596）在他所著《共和国》一书中（1576年）第六章讲了财政问题，提出了一系列财政主张，但他仍把财政作为政治学的一部分，认为财政是为了维持国家的尊严和利益及公共需要而征收适当的收入，但不可滥收滥支。

从封建社会解体到资本主义产生转折时期，在活跃的经济理论研究中，西方经济学家把财政从政治范畴纳入经济范畴，作为经济政策理论进行研究，使资本主义财政理论得到相应发展。如被认作早期重商主义的蒙克莱，由于1614年使用了“政治经济学”这个词，使得政治经济学的第一个流派称为重商主义。早期的重商主义，以托马斯·孟（1571～1641）为代表的学者，主张保护贸易政策，以高关税限制进口。晚期的重商主义，主张发展工业，扩大出口，实现贸易顺差。总之，重商学派主要从流通领域揭示财政与经济的关系，认为国家的强大必须以经济为基础，衡量一个国家经济、财富的惟一标准是金银货币。他们主张国家干预经济，但主要是运用保护关税政策，通过减免税收，出口退税及补贴出口商品等手段，鼓励出口贸易，实现贸易顺差，以增加国家金银财富。在重商主义盛行的同时，官产学派的财政思想侧重财政管理。而在德国，以尤斯蒂（1702～1771）为代表的官产学占了主导地位。官产学最初是研究政治、经济、财政、法律、技术等多学科的一种理论，到了18世纪末和19世纪初，一些学科分离出去，官产学成为研究官产和王室收入及经济政策的

经济学。财政学是官产学理论体系的组成部分，主要研究国王的收入、支出及其管理。重农主义是在法国特定条件下形成的，以布阿吉贝尔（1646～1714）和魁奈（1694～1774）为代表的重农学派是对重商学派的批判中发展起来的。重商学派的经济政策对发展商业贸易，增加国家财富作出了重大贡献，但它是牺牲农民利益为代价的，使农业遭到破坏，削弱了国家经济基础，重农学派主张从自然秩序出发，把经济问题的研究放在农业生产领域，认为农业是物质财富的真正源泉，发展农业，财源茂盛。对财政理论的研究，也主要放在怎样促进农业生产的发展上。以上三个学派，虽然在财政理论研究中作出了重要贡献，但是，均尚未形成完整的财政理论体系。

（二）西方公共财政理论的形成

公共财政理论形成于古典经济学派，以英国的威廉·配第1662年发表《赋税论》为标志，属于最早的财政学著作。英国学者亚当·斯密，是古典经济学的杰出代表，他适应资本主义生产方式的要求，在吸取重商学派和重农学派经济理论的基础上，于1776年发表了《关于国民财富的性质和原因的研究》（亦称“国富论”），形成了西方的古典经济学理论体系。其主要功绩是把政治经济理论的研究由流通领域过渡到生产领域，被马克思称之为是真正现代经济科学的开始。《国富论》提出了“看不见的手”对资本主义经济调节的奇妙作用，论证了资本主义市场经济自由的必要性，主张政府不干预私人经济的同时，也提出了政府适当做一些私人不能做或做不好的事情，管得越少越好，是守境安民，不干预经济的守夜人。但这种理论在实践中从没有完全实现过。自由放任主义很大程度上是针对当时仍然严重存在的封建主义和重商主义的行政干预提出来的。而实际上只要有国家，就不可能否定政府的作用。在《国富论》第五篇，专门研究了国家

财政问题，具体阐明了在经济自由的情况下，政府依然有若干义务和职能。亚当·斯密关于财政问题是以经济学理论为基础，吸取了以前各种学说中有关财政理论的有益观点，建立起比较系统的财政理论体系，把财政作为经济学的重要组成部分，从现象到本质，揭示了财政与经济的内在联系，把财政升华为名符其实的经济范畴。在财政理论方面，提出了“廉价政府”，反对奢侈浪费，强调量入为出，预算平衡，按照政府职能、受益分配系统划分财政支出，并从法律上论述了税源选择不伤害原始积累来源即地租、利润、工资三源泉。同时，提出税赋“平等、确实、便利、经济”四原则。亚当·斯密虽然没有《财政学》的著述，但它不仅是财政学的创立者，而且为后来财政学的发展奠定了基础。后来德国的社会政策财政学派代表瓦格纳，于1872年出版了《财政学》，明确财政是以国家为中心建立起来的共同经济，财政收支与国家活动有着不可分割的关系，随着国家职能的扩大，财政收支也会不断膨胀。从完整的财政理论体系的角度来评价，瓦格纳的《财政学》初步建立了财政理论体系框架。

英国财政学教授巴干特勃尔，在继承古典经济学派财政学说、吸取德国社会政策财政学派中某些理论观点的基础上，出版了英国的第一本《财政学》，形成了英国独立的财政理论体系。尽管经历了封建社会向资本主义过渡时期、自由资本主义发展时期以及自由资本主义向垄断资本主义过渡时期，西方财政理论有了很大发展，但从总体上讲，在欧洲的资本主义发展的100多年中，斯密“自由放任”的理论政策占主导地位，强调“看不见的手”支配社会经济运行。虽然随着资本主义社会经济的发展，政府对经济干预也不断强化，却不能改变其“守夜人”的地位，财政理论体系并没有跳出亚当·斯密理论总体框架。亚当·斯密的财政学说，是自由资本主义时期财政理论体系的核心。

（三）西方公共财政理论的发展

历史进入 20 世纪 30 年代，世界性的资本主义总危机使得资本主义经济几乎陷入瘫痪，征服了西方经济 100 多年的斯密“放任自由”理论，在经济危机面前无能为力，客观上要求新的经济理论的出现。英国经济学家凯恩斯（1883～1846）否定了古典学派自由放任的经济理论，否定了资本主义经济内部存在着自我均衡力，主张国家干预经济。他于 1936 年发表了《就业、利息和货币通论》一书。此后，西方许多经济学家崇拜、追随，并对其进行补充、修订、发展，形成了凯恩斯新的经济理论体系，形成了凯恩斯功能财政学理论。凯恩斯是现代西方财政学说的创始人，他极力主张国家应积极干预经济活动，但并不取代自由竞争。凯恩斯经济理论的核心是“有效需求”论，有效需求是商品总供给和总需求价格达到均衡状态时的总需求，社会就业量正是由这种均衡状态决定的。“自由放任”经济的主要问题是失业，失业源于有效需求不足，有效需求不足使社会不能充分就业。凯恩斯认为存在有效需求不足的主要根源是由三个基本心理规律造成的：一是“边际消费倾向递减规律”，即心理消费倾向。消费倾向是指消费与收入之间的比例关系；边际消费倾向是指每增加一个单位收入时消费增加的比例。这个规律是说明人们的收入越是增加，消费在支出中占比例越是减少，这就使消费的增长赶不上收入的增长，引起消费需求不足。二是“资本边际效率递减规律”，即心理上资产收益预期。资本边际效率是指新增每一单位资本所获的利益。这个规律反映资本家预期从投资中可获得的利润率，将因增添的资产设备成本的提高和生产出来的商品数量的扩大而趋于下降，这就减小了资本家投资的信心，进而引起投资需求不足。三是流通偏好规律，即心理上的灵活偏好，是指人们总喜欢把一定量的货币存在身边以应付日常、临时或投机需求。

人们心理上有这种灵活偏好，因此要人们出借货币必须给予报酬，利息就是对人们放弃灵活性的报酬，利息不能过低，否则人们就不出借货币。同时，当预期利润率低于利息率时，资本家也不愿意投资。在上述三个基本心理规律中，“资本边际效率递减规律”的作用起主导作用，因为如果资本家对投资前景失去信心，因预期利润率下降而中止投资，有效需求不足，资本主义经济危机就会发生，大量失业就无法避免。凯恩斯的有效需求论，采取的是总量分析方法，即分析社会总收入、总需求、总投资、总储蓄等总量之间的关系。凯恩斯理论首先关心的是整个国民经济所能提供的货物与劳务总量及其价格，是国家如何对整个经济体系的控制和调节。国家必须对社会经济活动进行干预，即运用国家财政措施刺激消费、增加投资，以弥补自由市场的有效需求不足，达到充分就业。如果政府不干预经济，就等于有效需求不足的长期存在，等于听任失业和经济危机的继续存在。因此，凯恩斯的国家干预经济的理论体系，从宏观角度论证了市场缺陷的存在及弥补市场缺陷的财政政策，构建了现代西方经济学的大厦，标志着西方宏观经济学的诞生，也标志着西方现代财政学说的形成。此后，凯恩斯主义盛行于资本主义世界。20世纪50年代以来，凯恩斯的追随者不断地对凯恩斯理论和政策进行补充和发展，并出现了两个支派。一派是以萨缪尔森（1915～ ）为代表的“新古典学综合派”，他们坚持凯恩斯理论的基本论点，但认为凯恩斯经济理论仅有宏观经济还不够，如果再加上以前的在经济学中的微观分析，使宏观分析与微观分析结合起来，使得凯恩斯理论体系更全面。另一派是“新剑桥学派”，其主要代表人物是英国剑桥的琼·罗宾逊教授等，他们对于凯恩斯的有效需求理论和运用财政、货币政策干预经济的主张，与新古典学派没有什么分歧，但是新剑桥学派提出凯恩斯理论的要点不在于总供给与总需

求的均衡以及调节总需求的主张，而在于凯恩斯在其《通论》中指出的资本主义社会中贫富不均状况的不合理性，要解决资本主义社会收入和财富分配不均问题，并且推论资本主义社会必定走向没有食利者阶级的文明生活新阶段。这两点都与分配理论有关。新剑桥学派认为根据凯恩斯主义的基本原理，创造新的收入分配理论，只要解决了收入分配方面的失调现象，实现“收入均等化”和资源合理配置，资本主义社会中不劳而获的食利者就无从生存了，这样有利于实现资本主义自然消亡，有可能和平过渡到社会主义，所以新剑桥学派又称为“凯恩斯左派”。然而，从分配入手解决资本主义制度的生产资料私人占有与生产的社会化的基本矛盾是不可能的。

财政理论是凯恩斯经济理论体系的重要组成部分。凯恩斯认为，经济危机的产生是由于总需求与总供给的相交点的值达不到最大量，有效需求不足，生产过剩引起的。其核心问题是有效需求不足，具体表现为消费需求和投资需求不足。解决这一问题的关键是增加投资，扩大有效需求。这就需要政府干预，以刺激消费，增加投资，弥补需求不足。要把税收、公债、预算、投资、补贴等财政手段调动起来，运用赤字预算，发行纸币扩大财政支出，增加投资需求；运用大量举债弥补财政赤字；运用税收杠杆，调节经济运行，建立以直接税收为主体并累进征收的税制体系，在经济萧条时期，通过减税刺激私人投资，等等。这就把财政手段提到了国家宏观调控工具的地位。凯恩斯的以政府干预经济为核心的财政理论，使西方财政理论发生了巨大变革，成为西方各国政府制定财政政策的理论依据，政府配置资源的范围和比重加大，到20世纪50、60年代，“公”“私”“混合经济”已形成格局。

20世纪70年代的经济危机，出现了西方经济危机史上从没

有过的投资萎缩、生产下降、通货膨胀、失业增长的“滞胀”现象。按照凯恩斯主义，如果面对投资萎缩采取扩张性财政政策，增加政府投资，必然给通货膨胀火上浇油；如果面对通货膨胀采取紧缩财政政策，势必给投资萎缩、失业雪上加霜。凯恩斯主义在滞胀面前失灵了。于是西方“自由放任论”又重新活跃起来，各种主义、学派纷纷出笼，诸如“新货币主义”、“供给学派”、“理论预期学派”、“产权学派”、“新制度学派”、“公共选择学派”等纷纷兴起，形成一股新自由主义思潮。他们的理论体系虽然各有千秋，但是基本主张无非是坚持古典经济学自由放任原理，资源的有效配置只能由市场来配置，弥补市场不足，纠正市场缺陷，要依靠“产权明晰”等手段予以完善，而不是依赖政府干预，并且提出了“政府失灵”的论点。

新自由主义者力图把经济财政理论“复归”到古典经济学。然而历史不会重演，社会不能倒退，自由资本主义时期是由农业经济走上工业经济时代，现代工业经济向知识经济发展了，各国政府职能都扩大了，再让政府仅当资本家的“守夜人”已不可能，国家“有形的手”不可能从干预经济生活中退出，最好的办法自然是把“市场看不见的手”与“政府看得见的手”协调起来，实现资源的优化配置。这就需要从理论上进一步探索政府干预经济的规律，寻求政府干预经济的新途径；从实践上改善政府干预的范围和力度。这一变动时期恰恰是公共财政理论进一步丰富发展的好时机。

在西方经济财政理论中，长期存在着“政府干预”与“自由放任”的争议，特别是进入 20 世纪以来，在市场经济高度发育的同时，市场缺陷日趋明显，特别是在 1973 ~ 1975 年爆发的以“滞胀”为特征的世界性经济危机咄咄逼人的情况下，以萨缪尔森为代表的新古典综合学派，在原有理论体系的基础上，吸收其

他学派的一些论点，使凯恩斯主义进一步发展，以维持其核心地位。他们在寻求私人经济与公共经济最佳配合，使有限资源得到最佳配置，最大限度满足需求，这是公共财政理论发展的一个至关重要的问题。

美国经济学家斯蒂格利茨，力图推翻新古典综合派经济学框架由宏观经济学和微观经济学两部分构成的理论框架，提出宏观的变化必须以微观经济学为基础，经济学只有一套，而不是两套。但斯蒂格利茨却一贯支持政府干预的市场经济的运行。同时认为市场机制不可忽视，主张解决市场失灵问题，也不可忽视政府失灵问题。他的著作《经济学》、《政府为什么干预经济》等，对政府必须对经济运行进行干预作了精辟论述，认为政府行使重要的经济角色，因为政府拥有社会资源和强制力，使政府在纠正市场失灵方面具有明显优势。特别是在当今社会，如果没有政府的作用，要形成错综复杂的经济和社会网络是不可想象的。政府的角色不但与自然资源、劳动力及资本的稀缺紧密关联，而且与个人和社会福利息息相关。政府与市场之间存在着一种优势互补的关系，可以在市场与政府之间寻求新的平衡。同时，政府干预经济不可能各国一个模式，而是表现出与各国具体国情相适应的有效途径。

公共财政在发展中完善，公共财政理论体系同样在发展中逐步拓展、完善，它将引导公共财政实践更好地为市场经济协调、有序、健康发展服务。

二、中国财政理论的形成与发展

要深入探索中国公共财政建设问题，还需要对中国财政理论的演变、发展概况进行分析。因为中国建立公共财政，形成有中国特色的公共财政理论体系，是在原有基础上逐步改革、演进