

财政支出政策研究

CAI ZHENG ZHI CHU ZHENG CE YAN JIU

苏 明 / 著

中国财政经济出版社

目 录

序	何盛明 (1)
导 论	(4)
一、问题的提出及此项研究的理论和现实意义	(4)
二、研究思路及本书的主要观点	(9)
第一章 财政支出理论的历史考察	(15)
一、中国历史上财政支出思想的简要回顾	(15)
二、西方经济学派财政支出理论的形成和发展	(23)
三、马克思主义经典作家的财政支出观	(38)
四、邓小平理论体系中的财政支出观	(46)
五、几点思考和看法	(52)
第二章 市场经济下财政支出政策论析	(56)
一、对市场经济下政府职能作用的基本判断	(56)
二、财政政策与政府宏观调控	(67)
三、社会主义初级阶段财政支出政策担负着重要历史使命	(76)
第三章 国内外财政支出政策运用的比较分析	(88)
一、从长期进程把握美国财政支出政策的变化趋势	(88)

二、战后日本运用财政支出政策的基本特征·····	(94)
三、瑞典高福利制度下的财政支出政策·····	(99)
四、韩国政府主导型经济模式下的财政支出政策·····	(104)
五、中国经济转轨时期的财政支出政策·····	(108)
六、从国际比较中得到的若干启示·····	(118)
 第四章 我国中长期财政支出政策的总体思路 ·····	(123)
一、财政支出总量政策研究·····	(123)
二、财政支出结构需要进行战略性调整·····	(134)
 第五章 国有经济发展与财政投资政策 ·····	(144)
一、对国有经济地位和作用的理论思考·····	(144)
二、正确认识当前国有经济面临的困难·····	(156)
三、调整和完善财政投资政策,巩固和发展国有经济 ·····	(163)
 第六章 农业保护与财政支农政策 ·····	(173)
一、农业保护是现阶段政府宏观调控面临的一项重大 任务·····	(173)
二、中国农业保护道路的选择及财政支农政策的功能 ·····	(181)
三、我国财政支农政策运用的实证分析·····	(189)
四、关于今后一个时期财政支农政策取向的探讨·····	(205)
 第七章 科技教育发展 with 财政投入政策 ·····	(218)
一、科技教育发展 with 经济现代化·····	(218)
二、我国财政教育投入的现状分析和对策研究·····	(223)

三、我国财政科技投入存在的问题和对策思路·····	(235)
第八章 社会保障制度改革及其支出政策·····	(243)
一、关于社会保障若干基本理论问题的探讨·····	(244)
二、我国社会保障体系的发展现状和当前面临的主要 问题·····	(254)
三、国外社会保障体系的特征和当前的改革动向·····	(262)
四、关于我国今后社会保障制度改革及其支出政策的 几点思考·····	(267)
主要参考文献·····	(281)
后记·····	(285)

序

财政支出政策是现代经济条件下国家宏观调控的重要手段，也是当前财政理论界和宏观决策部门十分关注的重大现实问题。苏明同志的专著《财政支出政策研究》，运用马克思主义和邓小平理论，结合中国国情和财政改革发展中的新情况、新问题，对上述选题进行了深入系统的研究，取得了积极的研究成果。我相信，该书的出版对进一步深化财政支出问题研究，完善国家财政政策调控体系，具有重要的参考价值。

这部专著是苏明同志在其博士学位论文基础上经适当修改出版的。作为他的博士生导师，这里我想侧重就本书的特色和新意，提出一些看法。

首先，在研究思路的总体把握上，该书颇有特色。作者不仅对财政支出的有关基础理论问题进行了深入研究，而且紧密结合中国现实问题和国外经验，着力探讨了我国未来中长期财政支出的总量政策和结构政策，特别是对财政支出的若干重要领域，包括国有经济发展、农业保护、科技教育和社会保障制度等领域中的财政支出政策进行了深入系统研究，提出了一些重要的理论观点和建议，从而形成了支出政策研究的较为完整的体系。从全书的整体布局结构看，作者的思路宽、立意高，将理论分析和政策研究有机结合起来，这是该书的一个显著特点。

其次，该书坚持创新，不是人云亦云，提出了不少很有见地、颇具新意的理论见解和政策主张。如作者把邓小平财政理论

的核心概括为“全局财政”思想，并主张将此作为今后长时期指导我国财政运行和确立财政支出政策的基本原则，这一见解富有一定的创见性。关于政府职能的论述，学术界的观点有分歧，但这恰恰是全书的一个重要理论基础。对此，作者通过深入研究，提出了自己独到的看法。（1）从人类社会发展的规律看，政府职能作用有不断拓宽的趋势；（2）从市场经济发展的一般规律看，政府宏观调控的职能趋于强化；（3）中国是一个发展中国家，又以公有制为基础，面临着实现工业化市场化战略目标的艰巨任务，政府宏观经济调控的职能比一般西方国家更加突出和重要；（4）当前我国正处于体制转轨时期，一方面需要转变政府职能，从对微观的过多过细的管理中解脱出来，另一方面需要健全政府职能，解决政府调控能力不足的问题。这些观点十分鲜明和深刻，对于正确处理好政府和市场的关系，合理确定当前和未来的财政支出政策取向，具有极其重要的理论指导意义。关于财政支出的总量政策，这是理论界很少有人涉及的问题。对此，作者进行了有益的探索，在理论分析和国内外经验比较的基础上，明确指出，从全局看，随着政府职能的扩展和宏观调控趋强，财政支出占 GDP 的比重上升具有客观规律性。而财政支出总量增长不能过度依赖赤字和债务，应该采取抑制宏观税负下降和统一财权并举政策。此外，作者在探讨若干重要领域的财政支出政策取向时，著墨颇多，亦发表了一些深刻的见解。国有经济改革和发展是当前整个经济体制改革的一个关键问题，那么如何认识国有经济改革趋势，如何发挥财政政策导向作用，这是需要深入研究的大问题。作者在这一问题上提出了一些重要看法，认为国有经济在中国始终占据主导地位，而不能完全退出竞争性领域，即是说国有经济在国民经济中的一些重要竞争性领域具有不可替代的作用。作为国家财政投资政策，应当从支持国有经济战

略布局的结构调整、企业组织结构调整及强化国有经济的技术改造等途径，促进国有经济发展，增强国有经济的技术水平和竞争力。作者对农业问题和财政支农政策的研究颇有造诣。书中运用发展经济学的原理，并结合中国农业未来的发展趋势，较为深刻地分析了中国农业既是国民经济的基础产业，也是弱质产业和“瓶颈”产业，从而说明在中国，农业保护是今后一个时期政府宏观调控的一项重要任务。在此基础上，进一步阐述了国家财政支农政策的功能、问题及对策。总之，作者对财政支出的一系列重大理论政策问题进行了深入思考，不少观点和看法独具匠心，读后给人以启发。

理论探索是艰辛的，也是无止境的。苏明同志在多年来的财政科研工作中，无论是理论积累，还是研究成果，都已取得了出色的成绩。我衷心地祝愿他继续努力，锲而不舍，向新的理论高峰攀登。



1999年6月22日

导 论

一、问题的提出及此项研究的 理论和现实意义

财政支出政策是国家制定的指导财政支出分配活动 and 处理有关支出分配关系的基本方针和基本准则。它是通过运用预算、投资、补贴等分配手段，贯彻国家的方针、路线及其政策意图，服务于国家社会经济发展的目标和任务，为国家履行各项政治经济职能提供财力保障。因此，从理论上分析，财政支出政策不仅是财政政策的重要组成部分，而且也是市场经济条件下国家宏观调控的一个重要手段。

80年代以来，我国财政领域进行了一系列重大改革，为推进经济的市场化和国民经济的稳定协调发展作出了积极贡献。特别是1994年以来国家出台了新的财税改革方案，初步建立了适应市场经济要求的财政体制的基本框架，进一步规范了国家与企业、中央与地方的分配关系，同时促进了财政收入的稳定增长，增强了国家的财政实力。从1978年到1998年，全国财政收入（不含债务收入）由1132亿元增加到9853亿元，增长了7.7倍，年均递增10.9%。从1994年开始，全国财政收入连续五年每年比上年年均增长1000亿元左右，1996年初步扭转了全国财政收入占GDP的比重连续多年下降的局面，达到10.9%，1997年、

1998年进一步攀升为11.5%、12.4%。这表明我国的新财税体制经过几年的运行已经获得了巨大成功。但必须指出，我国过去长时期进行的财政改革主要集中在收入分配领域，这是必要的，但财政支出方面的改革已显得严重滞后，传统体制下形成的一整套支出管理模式、管理方法和管理手段，在很多方面得以延续下来，现行支出分配政策远远不适应市场经济新体制的要求。一方面国家大包大揽的传统分配思想和财政统支的局面依然存在，许多应由市场提供的商品和由社会负担的支出仍然背在财政身上；另一方面在财政分配中，还有许多应由政府承担的社会公共事务缺乏必要的财力支持，特别是财政对经济的投资下降过速，比重过低，这将会影响国民经济的长远发展后劲；此外，还存在预算约束软化、支出控制不严、资金损失浪费的问题。现实情况深刻地表明，我国现行财政支出分配政策及管理方式与市场经济发展和国家宏观政策调控的要求相比仍然很不协调，存在诸多问题。因此，下一步着力调整与完善财政支出政策成为政府有效实施宏观调控的一个极为重要的条件。

党的十五大在对我国跨世纪改革发展和现代化建设蓝图作出规划的同时，提出了“振兴国家财政”的战略性的要求。江泽民总书记在十五大报告中指出：“集中财力，振兴国家财政，是保证经济社会各项事业发展的重要条件。”要求“适应所有制结构变化和政府职能转变，调整财政收支结构，建立稳固、平衡的国家财政”。这是从我国宏观经济全局及其当前财政现实矛盾出发作出的一个正确判断和决策，也为今后中长期财政改革和发展指明了方向。那么，如何根据中央精神，在今后一个时期内实现“振兴财政”的要求呢？我认为，最根本的是取决于两条，一是统一财权，集中财力，提高“两个收入比重”；二是加大财政支出的改革力度，着力调整支出政策和分配结构，二者缺一不可。从当

前我国财政的实际运行看,形势不容乐观,财政收支矛盾十分突出。“八五”期间财政赤字表现出加速膨胀的态势,累计达1945.36亿元,比“六五”时期的80.43亿元增长了23.2倍,比“七五”时期的585.07亿元增长了2.3倍。财政赤字占财政支出的比重表现为上升趋势,“六五”为1.1%，“七五”为4.5%，“八五”为8.0%。进入“九五”时期,特别是近两年由于受国家宏观政策调控的需要,财政赤字进一步攀升,1996—1999年累计为3532.98亿元,占同期财政支出的比重也随之上升到8.8%,其中1999年为12.2%。^①应该指出,财政赤字是国家在一定时期内调控经济的必要手段,但长期的、过度的财政赤字不仅会加剧财政风险,而且会增加通货膨胀的压力,引致经济增长的波动。因此,从国民经济安全运行的宏观全局考虑,必须将财政赤字控制在一个较为合理的范围内。需进一步说明的是,当前财政赤字规模的不断扩大,一方面是财政收入比重不断下降的结果,另一方面与近年来财政支出的膨胀也是有关系的。1998年全国财政支出比1991年增加7385亿元,其中1993—1998年期间增加了6000多亿元,平均每年支出增长高达1000亿元。因此,从财政平衡和减少赤字的角度讲,必须调整现行支出分配政策,建立合理控制财政支出增长的机制。如果支出控制不住,收入增加再多也难以平衡财政。特别需要引起注意的是,最近几年分税制财政体制的实施,极大地调动了各地抓财源建设的积极性,使财政收入自1993年以来保持了连续每年递增1000亿元的高速度,这在我国历史上绝无仅有。但这一体制改革激发出来的收入增长潜力将日益被削弱,今后一个时期我国财政收入

^① 苏明:《我国财政赤字和债务政策取向的研究报告》,财政部财政科学研究所《研究报告》1999年第8期,第10页。

的增幅将会呈现出趋缓的态势，难以再现分税制改革初期财政收入超常规增长的格局。在这种情况下，更需要把主要精力和工作重点转移到支出政策的调整和支出改革方面，否则，要在今后一个时期内实现财政收支基本平衡的目标，就会面临极大的困难。

当前和今后一个时期，是建立社会主义市场经济体制的重要时期，也是实现小平同志提出的我国经济发展“分三步走”战略目标、现代化建设事业迈上新台阶的关键时期。邓小平是我国改革开放的总设计师，他曾亲自为我们国家描绘了未来的发展前景。早在 80 年代初期他就指出：“我国经济发展分三步走，本世纪走两步，达到温饱和小康，下个世纪用三十年到五十年时间再走一步，达到中等发达国家的水平。这就是我们的战略目标，这就是我们的雄心壮志”。^① 后来，他进一步说明：“我们原定的目标是，第一步在八十年代翻一番。以一九八〇年为基数，当时国民生产总值人均只有二百五十美元，翻一番，达到五百美元。第二步是到本世纪末，再翻一番，人均达到一千美元。实现这个目标意味着我们进入小康社会，把贫困的中国变成小康的中国。那时国民生产总值超过一万亿美元，虽然人均数还很低，但是国家的力量有很大增加。我们制定的目标更重要的还是第三步，在下世纪用三十年到五十年再翻两番，大体上达到人均四千美元。”^② “如果达到这一步，第一，是完成了一项非常艰巨的、很不容易的任务；第二，是真正对人类作出了贡献；第三，就更能够体现社会主义制度的优越性。”^③ 这是何等宏伟的目标！当前我国正处于实现现代化建设第二步战略目标的过程中，并将从下世纪初进一步向第三步战略目标迈进。在这一时期，我国经济改革和发展面临着新的任务，无疑这将对我国财政分配提出新的要求，也是

①②③ 《邓小平文选》第 3 卷，第 251 页，第 226 页，第 224 页。

确立我国今后财政支出政策必须考虑的因素。比如，经济结构调整是当前和今后中长期国家宏观调控的重点，但国家如何筹措资金强化基础产业和基础设施的发展是一个需要认真加以研究解决的问题；再如，我国已经确定了“科教兴国”的发展战略，这对我国现代化经济的成长无疑将会产生重要影响，但同时也客观上要求国家财政进一步加大科技、教育投入的力度；特别应提到的是，国有企业改革发展是我国体制转轨需要解决的一个关键问题，是事关社会主义经济基础的一个重大问题，但在国有企业的战略性改组中，如何增强国家的控制力，如何增强国有企业的市场竞争力，这无不与国家的财政支出分配政策导向有关。总之，无论从理论上说，还是从实践看，财政支出政策必须服从和服务于党和国家在一定时期的总路线和总目标，而在当前新的历史条件下，面对上述问题和国家宏观调控的任务要求，财政已经不能回避，财政支出政策必须进行战略性的调整，即从宏观全局和实现政府职能的需要出发，从改革和发展的总任务出发，采取切实有效的措施，一方面要确保财政支出总量的合理增长，另一方面要促使财政支出结构的优化。

近年来，我国理论学术界及其有关政策研究部门对财政支出问题研究日益引起重视，并已产生了一些重要的研究成果。但从总体上讲，当前我国财政支出领域的研究，相对滞后，已有的成果比较零散，理论深度和系统性都不够。理论研究的重大使命在于指导实践，理论储备不足，实践就会有盲目性。在一定意义上讲，当前我国财政支出改革和支出政策调整滞后与理论滞后状况是有关系的。因此，从理论和实践的结合上，深入研究财政支出的有关理论和政策，这对于繁荣财政学术，深化财政支出改革，完善财政支出分配政策，无疑具有重要作用。

二、研究思路及本书的主要观点

本书运用规范分析和实证分析相结合的方法，对我国的财政支出政策从理论上进行了较为深入系统的研究，并在借鉴国际经验和揭示我国现实矛盾的基础上，提出了今后中长期我国财政支出政策取向的总体思路。与此同时，本书紧密结合整个国民经济发展和改革中的矛盾问题，用较大的篇幅，对若干重要领域（包括国有经济发展、农业保护、科教发展、社会保障改革等）的财政支出政策进行了进一步探讨，提出了相关的理论观点和政策建议。

本书共分八章，现将其主要内容和观点概述如下。

第一章对财政支出理论进行了简要的历史考察，这对研究当代中国的财政支出政策理论具有重要的“承前启后”作用。马克思主义的政治经济学，正确地论述了生产力与生产关系，经济基础与上层建筑之间相互对立统一的关系，揭示了国家的起源、国家的职能及其财政与国家的本质联系，阐明了社会生产的一般原理及其社会总资本再生产的实现条件和形式，由此在揭示了人类社会一般规律的同时，也揭示了财政领域内收入分配和支出分配的内在规律。邓小平理论与马克思主义一脉相承，在财政分配领域，邓小平理论最核心的部分可以概括为“全局财政”思想，这必将成为今后长时期指导我国财政运行和确立财政支出政策的一个重要原则。本章还详尽地考察了自古典学派到现代经济学派的西方财政支出理论的形成和发展，认为对西方理论，采取“拿来主义”和完全照搬是错误的，但一概排斥也不足取，应该采取了解、分析、扬弃的方法，对于其中的科学成份进行吸收借鉴。特别是现代西方财政宏观调控的理论、政策（包括经济周期

理论及反周期支出政策、相机抉择的财政政策、注重动态性的财政平衡原则等)及其研究方法,对我们有启发。中国历史上(古代、近代)的财政支出思想不能不受到时代的局限,但有的也确有“闪光”之处,如“反奢节用”、“强本节用”、“量入为出”等思想,这是中华民族优秀传统文化遗产的重要组成部分,对现实亦有一定的借鉴意义。

第二章重点从理论上探讨市场经济下的财政支出政策。首先分析了市场经济下的政府职能作用,然后揭示了财政分配政策与政府宏观调控的关系,再就是提出了在中国社会主义初级阶段财政支出政策被赋予的历史使命。政府与市场的关系是市场经济运行的一个核心问题,也是决定政府职能范围的基本前提。西方市场经济发展已有几百年历史,从总体发展趋势考察,普遍经历了由传统自由放任到现代国家干预的变化过程,政府调控经济的职能作用不断增强。这是由现代市场经济的内在特征所决定的。在我国,社会主义市场经济决不是自由经济,相反,由于我国国情所决定,中国政府宏观调控的职能作用比西方国家更加突出和重要。当前我国正处于体制转轨时期,一方面需要转变政府职能,从对微观的过多过细的管理中解脱出来,另一方面,要健全政府职能,着力强化宏观政策调控。从财政政策看,在当今世界范围内,无论是发达国家,还是发展中国家,它已日益成为政府宏观调控不可或缺的一个重要手段。在中国社会主义市场经济下,财政宏观调控的职责十分重大,那种主张财政只管公共开支、完全退出经济建设领域的看法,有失偏颇。由上述分析决定,在社会主义初级阶段,财政支出政策担负着重要历史使命,这主要包括四个方面:一是维护公有制主体地位,巩固社会主义经济基础;二是支持产业结构优化和升级,推进中国工业化发展;三是合理调节利益分配关系,实现共同富裕的目标;四是支持科教兴国战

略和可持续发展战略，促进社会经济的协调发展。

第三章主要是从实证分析角度，对国内外财政支出政策的运用进行比较分析。首先选择了几个有代表性的国家（包括美国、日本、瑞典、韩国），分别就其财政支出政策演变发展的宏观背景和政策运用的侧重点进行了考察分析，虽然各国的具体情况不同，但财政支出政策运用中的一些共同性特征需引起重视：在国民经济总量中，财政支出比重日益上升已成为一个重要的国际化趋势；在现代市场经济条件下，西方财政已经突破了传统的公共开支范围，支持经济的力度有所增强；随着经济发展和国家财力规模的扩大，社会性支出愈益重要。中国正处于体制转轨的过程中，财政支出分配尚有一些不尽人意的地方，一方面财政支出政策运用缺乏最基本的财力保障，难以满足国家必保的支出、强化国家的重点投入，另一方面还存在支出范围过宽、国家包揽过多的弊端。国内外实证分析和比较研究说明，从宏观经济全局和强化政府调控职能着眼，进一步调整和完善财政支出政策势在必行。

第四章提出我国中长期财政支出政策的总体思路，重点探讨了财政支出的总量政策和结构政策。国外财政支出理论和实践深刻地表明，财政支出比重不断上升是一个不可逆转的客观经济规律，也是社会化大生产和现代市场经济条件下适应政府职能范围不断拓宽的一个必然趋势。鉴于未来中国改革和发展面临着结构调整、国企改革攻坚、实施科教兴国方略、强化社会保障等重大战略性任务，所以今后一个时期必须采取有效措施，扭转支出比重下降趋势，确保财政支出总量合理增长。其途径不是过度依赖财政赤字和债务，而是抑制宏观税负下降和统一国家财权并举。财政支出结构政策亦需进行重大调整，其基本政策取向是：加大改革力度，改变国家财政包揽过多的分配局面；采取结合治理措

施，控制行政人员和经费的膨胀；随着市场经济的推进，财政需要着力强化社会公共性开支及其经济建设投资。

第五章研究国有经济发展中的财政投资政策。本章首先从理论的高度论述了国有经济的地位和作用。国有经济不仅是社会主义制度的经济基础，而且在整个国民经济体系中具有主导作用：一是带动中国经济发展，加速我国的工业化进程；二是增强中国经济在国际上的竞争力，提高中国对外开放的质量和水平；三是在实施政府的宏观调控，增强全社会的稳定功能方面具有独特的作用。本章还进一步分析论证了国有经济不能完全退出竞争性领域，即是说，国有经济在国家的一些重要竞争性领域具有不可替代的作用。其次，本章对当前国有经济困难的成因进行了综合分析，一方面国有经济普遍承受着大量沉重负担，另一方面宏观经济结构不合理，再就是国家对国有经济的投融资政策存在失误，影响国有企业的生存和发展。这表明国有经济出现困难，既有内因，也有外因，其中国家财政削弱对国有经济的投资支持力度无疑是一个不可忽视的原因。再次，探讨和提出了财政投资政策支持国有经济发展的基本政策取向和建议，这主要包括：支持国有经济从战略布局上进行结构调整，着力强化国有经济在关系国民经济命脉和关键产业中的实力和地位；支持国有经济进行企业组织结构调整，实施大公司大集团发展战略；支持国有经济的技术改造，提高国有经济的技术水平和竞争能力。

第六章研究农业保护与财政支农政策。在我国，农业问题具有特殊的重要性，农业既是国民经济体系中的基础产业，也是一个弱质产业和“瓶颈”产业，因此，支持和保护农业是政府中长期面临的一项重大任务。我国是后起的工业化国家，由工业化所处的阶段决定，受整个国民经济实力的限制，我们不可能完全效仿先行工业化国家的做法和经验，对农业实行全面、系统和高强

度的保护政策，而只能选择一条符合我国国情的农业保护道路，确立适度保护的政策。财政支农政策是国家保护农业的有效手段，在加强农业公共性投资项目、促进农业基础设施建设发展、进行农业综合开发、引导农村集体和农户增加农业投入等方面具有十分重要的作用。本章在上述理论分析的基础上，揭示了当前我国财政支农政策运用存在的主要问题、成因及其负面影响，并进一步提出了今后一个时期完善我国财政支农政策的思路和建议，具体包括：逐步加大国家财政的支农力度，确保财政的支农支出总量稳定增长；完善国家宏观调控手段和政策措施，规范和引导地方政府的支农行为；合理界定财政支农资金投向，明确资金投放的重点；加强财政支农资金管理，提高资金使用效果。

第七章研究科技教育发展及与财政投入政策。当今世界经济和综合国力的竞争主要体现在科技水平的竞争和人才的竞争。因此，科技和教育在经济发展和进步中的地位、作用越来越重要。我国作为一个有 12 亿人口的发展中国家，在经济、科技及教育的水平上与发达国家相比有很大的差距。从我国的现实出发，高度重视和优先发展科技教育事业，这是加速我国现代化建设进程、缩小与发达国家差距的关键途径。财政是国家宏观调控的重要部门，必须从财力分配上积极支持科教事业发展，这是关系到实施科教兴国战略的基础性条件，也是当前及今后中长期财政政策调整面临的一项重大任务。本章进一步分析了当前我国财政教育投入政策和科技投入政策面临的问题，提出了下一步完善财政科教投入政策的设想。

第八章研究社会保障制度改革及其支出政策。向市场化转轨固然有助于提高经济的整体效率，但同时也可能带来社会不稳定系数加大的负面影响。因此，中国需要“建立一个既有竞争又充满关怀的社会”（引自世界银行报告）。特别是我国国企改革处于