

新 世 纪 经 济 论 坛

叶振鹏 主编

中国财政改革： 难点与热点



中国经济出版社

新世纪经济论坛

中国财政改革： 难点与热点

叶振鹏 主编

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财政改革:难点与热点/叶振鹏主编,北京:中国经济出版社,
1999.4

ISBN 7-5017-4614-1

I. 中… II. 叶… III. 财政管理体制-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(1999)第 09834 号

责任编辑:李晓岚(联系电话:(010)68319285)

中国财政改革:难点与热点

叶振鹏 主编

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮政编码:100037

中国人民解放军第四二三六工厂印刷 新华书店经销

开本:850×1168 毫米 1/32 印张 9.125 字数 250 千字

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—20 000

ISBN 7-5017-4614-1/F·3508

定价:23.60 元

前 言

随着我国市场经济的发展和经济体制改革的深化,转变政府职能、精简政府机构提到议事日程上来。政府职能的转轨必然要求重新定位财政职能。然而,我国现阶段财政改革既缺乏理论的更新又存在着现实的困境,财政“越位”和“缺位”并存。形势的发展迫切需要建立与市场经济相适应的财政理论并以此为指导进行制度创新。

上层建筑是随着经济基础的发展而变动的。市场经济条件下社会资源的配置基本上由市场调节,政府的职能是基于市场缺陷,在市场不能调节或难以有效调节的领域发挥作用。因此,财政体制的转轨,财政职能的定位应以公共财政为目标模式;财政的宏观调控也应由直接控制转向间接控制。

逐步构建我国公共财政框架结构应在合理界定政府职能的前提条件下确定公共财政的收支规模和结构,矫正目前存在的财政“越位”和“缺位”。所谓财政的“越位”和“缺位”是以市场经济为参照的,公共财政是对市场调节的补充,是矫正和完善市场运行的。

实行公共财政首先要求政府支出应着眼于微观经济主体难以有效保证的非盈利公共领域,提供诸如国防、交通、社会保障和制度规则等公共产品。在计划经济时期,财政无所不包,不仅职工的生老病死纳入财政统筹,而且几乎全部社会生产性投资也由财政拨付。实行市场经济,

社会资源的配置发生了根本性转变。这要求财政逐步退出盈利性投资,转向公共产品领域。市场经济同样要求政府运营基于成本收益分析,实行政企分开、政资分开,逐步建立政府投融资制度、政府采购制度等等。

公共收入制度也应进行适应性变革。从市场经济发达国家的经验来看,政府预算收入的统一性、完整性和规范性是确保政府职能稳定发挥的必要条件。我国的“放权让利”式改革在目前已经造成了财权分割、财力分散的不利局面。规模庞大的预算外资金事实上形成了一些单位和部门自收自支的资金,肢解了财政、造成了效率损失。预算外资金主要是由各种收费和基金构成,其中不合理的收费占很大比例,其危害性众所周知。清理整顿各项收费是规范政府行为、维护预算统一性和完整性的重要举措。为进一步规范公共收入,还要完善现行的分税制财政体制,以更好地满足市场经济条件下层次不同的政府职能需求。这不仅要适当调整税制结构,建立合理的税收制度,而且还必须逐步建立规范的转移支付体系。

逐步建立公共财政的过程同时也是经济民主化的过程,政府预算收支的规范化和透明化必须以相应的法律制度加以保证。因此,经济法律建设和财政监督的加强是深化财政改革的题中之义。

本书针对我国当前财政改革的一些难点和热点问题进行较为系统的阐述,希冀能引起读者的共鸣,达到抛砖引玉的目的。

目 录

第一篇 财政职能定位和财政政策运作

第一章 中国财政职能转变与公共财政的确立	2
一 转变财政职能是社会主义市场经济发展的必然要求	2
二 当前的财政运行状况要求转变财政职能	6
三 合理界定财政职能	9
四 转变财政职能面临的困难	18
五 切实转变政府职能 逐步建立公共财政框架	22
第二章 中国财政政策运作的实证分析	34
一 改革以来实际执行中的扩张性财政政策	34
二 扩张性财政政策与经济高速增长的关系	36
三 我国目前的经济现状与财政政策	40
四 短期财政政策操作的问题点	44

第二篇 政府间财政分配关系的改革与完善

第一章 财政体制基本理论	53
一 财政体制的构成要素	53
二 财政体制的基本功能	54
三 财政体制的基本特征	56
第二章 中国政府间财政分配关系变革的基本评价	58
一 包干体制的历史地位与弊端	58
二 “包干”体制的弊端	59
三 分税制财政体制改革的成效与问题	62

第三章 政府间转移支付制度的改革与完善	71
一 政府间转移支付基础	72
二 转移支付制度的一般经验归结	76
三 我国政府间转移支付制度现状	83
四 转移支付制度改革的外部约束	86
五 过渡期转移支付办法的设计与运作	91
第四章 进一步完善政府间财政分配关系的基本要点	95
一 分税制财政体制的目标模式	95
二 完善政府间财政分配关系的具体措施	99

第三篇 政府收费管理制度的变革

第一章 政府收费管理的现状及“费改税”的背景	105
一 政府收费管理现状分析	105
二 政府性收费膨胀的原因	110
三 政府性收费膨胀的危害和“费改税”的背景	113
第二章 税与费及税费分流	116
一 公共产品、准公共产品和私人产品	116
二 税费关系简论	119
三 “费改税”和税费分流	122
第三章 “费改税”的近期设想和未来规划	125
一 目前业已进行的收费清理整顿措施	125
二 费改税的思路和构想	127
三 农村统筹资金制度的改革	131
四 社会保障基金制度的改革	137
五 教育收费体制的改革	141
六 公路养路收费制度的改革	144
七 “费改税”的未来规划	147

第四篇 建立和完善财政投融资制度

第一章 财政投融资的内涵及定位	152
一 财政投融资内涵的界定.....	152
二 财政投融资在我国资源配置和社会经济发展中的 定位.....	156
第二章 财政投融资功能与储蓄——投资转化模式	163
一 储蓄——投资转化:国民经济均衡运行的关键	163
二 我国储蓄——投资转化模式及其缺陷.....	165
第三章 我国财政投融资的框架设计	176
一 财政投融资可供选择的资金来源.....	176
二 财政投融资运用机构.....	185
三 财政投融资的利率机制.....	188
第四章 国家开发银行与财政投融资	190
一 国家开发银行的两种管理模式与财政投融资.....	190
二 我国国家开发银行游离于财政投融资体系之外, 潜伏着巨大的经营风险.....	192

第五篇 财政其他改革要点

第一章 我国税制结构分析	200
一 转轨过程中税制结构的形成过程.....	200
二 税种结构与税收增长.....	204
三 我国税权划分结构的现状及问题.....	212
第二章 政府采购制度改革	222
一 政府采购制度概述.....	222

二	我国建立政府采购制度的意义·····	235
三	我国政府采购制度试点情况·····	238
第三章	城镇企业职工社会保险制度改革的总体思路·····	243
一	加快城镇企业社会保险制度改革的迫切性·····	243
二	城镇企业职工社会保险改革的现状分析·····	248
三	社会保险改革面临的严峻形势及其发展趋势·····	257
四	城镇职工社会保险制度改革的基本思路·····	263
第四章	财政监督的改革与发展·····	271
一	财政监察机构的恢复和建立·····	271
二	从中企驻厂员制度到财政监察专员办事处·····	273
三	税收财务物价大检查的产生、发展和终止·····	275
四	1994年以来财政监督的新发展·····	279
五	适应社会主义市场经济发展,重塑财政监督体系·····	281

第一篇

财政职能定位和财政政策运作

提要 本篇论述了在市场经济条件下财政职能转变的必要性和必然性;在充分分析了我国现阶段政府职能定位和财政现状的基础上,提出了财政职能的定位和公共财政取向;论述了从计划经济体制向市场经济体制过渡阶段政府职能和财政职能的转化是一个渐进过程。当前所要解决的主要问题是逐步建立公共财政的框架结构。

第一章

中国财政职能转变与公共财政的确立

江泽民同志在党的十五大工作报告中明确指出“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”，并提出“建立稳固、平衡的国家财政”。在我国社会主义市场经济逐步完善，政治、经济体制经历巨大变革的时期，财政职能和调控方式的改变是一种顺应经济发展的必然要求，对我国现阶段财政职能进行重新定位，转变职能，强化管理，充分发挥财政宏观调控的作用尤显重要。

一、转变财政职能是社会主义市场经济发展的必然要求

(一)市场经济发展的必然要求

建国以后直至改革开放前的30年，我国一直实行高度集中的计划经济，在计划经济体制下，经济管理权高度集中于政府，资源以计划、行政的方式统一配置；社会生产实行全过程计划安排，从生产、流通到分配、消费，以及投资等，都是由中央按照计划来安排；生产与销售脱节，企业缺乏自主权，缺乏竞争，经济效率低下；价格由国家统一管理，价值规律基本上不发挥作用；财政实行统收统支，“供给制”特色浓厚；社会分配坚持“平均主义”分配原则，人们的积极性、创造性受到严重压制。国家高度计划性代替并排斥市场作用，不存在市场机制，也谈不上经济杠杆的调控作用，财政也只是国家的“总帐房”，按国家计划分配社会财力。

党的十二届二中全会提出了商品经济是社会主义不可逾越的

阶段,我国社会主义经济是公有制基础上的有计划商品经济;十三大提出了社会主义有计划商品经济的体制应该是计划与市场的内在统一的体制;党的十四大正式提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,并把建立社会主义市场经济体制写入了宪法;党的十四届三中全会,又通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。社会主义市场经济理论在我国逐渐得以明确,建立社会主义市场经济成为我国经济体制改革的目标。

经过改革开放 20 年的探索,我国已经逐渐走上了社会主义市场经济轨道,实现了由计划经济向市场经济体制的转变。随着市场化进程的加快,经济运行机制从计划直接调节企业生产和商品流通,转为市场调节,市场通过价值规律引导着资源配置和生产力的分布,依靠价格信号调节着社会生产的种类和数量,协调供求关系,实现社会资源有效配置。这是社会资源配置方式的根本性转变。然而,市场机制不是万能的,市场在调节经济运行方面有些“失灵”,诸如外部性、分配不公、经济波动等等。这需要通过政府干预来矫正市场失灵,促进经济的稳定运行。可见,市场经济发挥作用并不等于排斥国家宏观调控,而是“在国家宏观调控下起到资源配置的基础性作用”。国家通过宏观调控制约市场,市场要在社会主义上层建筑国家的调控下起作用,用国家宏观调控这只“有形的手”调控市场机制这只“无形的手”。因此,市场经济条件下的资源配置是市场配置和政府计划配置的并存,而以市场机制作为资源配置的基本机制。但同时,加强国家宏观调控也不是恢复计划经济,是在市场对资源配置起基础性作用的前提下,运用经济手段、法律手段并辅以必要的行政手段,对市场失灵的空间从宏观经济层次进行调控,承担市场不宜或不能解决的资源配置和社会公共事务。在社会主义市场经济中,市场与宏观调控以两种不同的方式,互相弥补,互相配合,参与社会资源的配置。在社会主义市

市场经济中,财政作为国家宏观调控的主要手段,对市场经济的调节作用非常重要。财政与市场作为同一社会下两种不同的资源配置方式,以各自不同的方式参与社会资源的分配。它们的不同点在于:市场是通过均衡价格实现资源的配置,而财政是一种政府经济行为,根据政府的政策通过财政收支活动实现资源配置;二者在资源配置中的作用是不同的,市场对资源配置起基础性作用,财政是在市场配置基础上的计划调节,是弥补市场缺陷、克服市场调节固有弱点的,而不是喧宾夺主,越俎代庖。

同时,根据世界市场经济国家的经验,随着经济发展和收入水平的提高,财政职能将进一步扩大。尽管在市场经济发展的不同阶段,财政职能作用发挥的表现形式、参与分配的程度不同,但随着市场化进程的加快,财政对社会经济的渗透力将更强,不仅参与消费分配,满足政府机构正常运转需要,促进社会公共事业发展,提供社会保障服务,消除地区差别,实现社会稳定和公平,而且仍具有较强的建设性。尤其在我国社会主义初级阶段,生产力发展水平比较低的状况下,财政促进经济建设,调节产业结构,扶持基础产业发展的任务还相当繁重。

由此可见,社会主义市场经济体制的确立,明确了市场在社会经济运行中的基础作用,同时也要求财政参与社会资源的配置。财政对市场的调节,不能是完全的计划控制,而是在市场配置的基础上,对市场配置的“缺陷”进行调节和弥补。因此,转变财政职能,发挥其在协调经济,促进社会资源合理配置方面的作用,是社会主义市场经济发展对财政的必然要求。

(二)政府职能变化的新要求

财政是为维持政府运转,行使政府职责服务的,但同时财政有其自身的规律性,要很好满足政府各项职能,必须遵循其自身规律,才能使目标和手段相统一,更好地为保证政府职能的实现行使其职责。同时,在不同的阶段、不同的经济制度下政府承担的职能

是不同的,特别是在我国由传统计划经济向社会主义市场经济转轨过程中,政府职能发生了很大变化,与之相适应财政政策手段调控的范围和方式也随之调整。所以,重新界定和处理好二者之间的关系,是保证财政职能有效转变的前提条件。

政府职能是政府在经济和社会生活中所固有的功能,它不仅是政府在履行职责时所固有的特性,具有一定的客观性,同时也具有很大的社会性,所以在不同的经济政治制度下,发挥作用的层面是不同的。从国际上看,市场经济体制模式多种多样,主要可分为保守型、激进型和社会市场型。保守型即政府干预型市场经济,以美国为代表。激进型即政府主导型市场经济,以日本为代表。二次大战后,为了迅速恢复经济,日本政府采用了激进型的市场经济政策,鼓励市场竞争,加强投资管理,扶持重点行业发展,协调各种经济关系。社会市场经济型以德国为代表,政府在市场竞争中是竞争的组织者、竞争规则制定者和裁判员,为市场经济各成份平等竞争创造良好的经济环境。而且,即使同一类型的管理模式在不同的时期,不同的经济条件下,宏观调控的侧重点也是不同的。如:在本世纪以前,美国政府一直信奉亚当·斯密自由主义的经济理论,认为政府不应该对经济加以干预,市场经济按照“看不见的手”进行控制。30年代大危机后,美国政府采用凯恩斯主义理论,增加对经济的干预。从我国来看,在传统计划经济体制下,政府的职能无所不在,社会的行政管理职能与经济管理职能高度集中,政府包揽一切,企业只是执行政府意志,按计划指标生产的一个政府附属机构。政府作为国有企业的所有者,可以全部集中企业的利润;作为行政管理者,可以对企业征税,同时垄断了物资的调配权,掌握资源配置的绝对权利。但随着社会主义市场经济体制的建立和完善,政府在社会政治经济生活中所扮演的角色发生了变化,职能作用起了根本性转变。国家对经济的管理,由直接管理转变为间接管理,由全面管理转变为主要管理宏观经济。政府从具体的

经济事务中解脱出来,成为市场竞争的组织者、规则的制定者和仲裁者。具体职能就是制定和执行国家的宏观调控政策,运用经济手段、法律手段和必要的行政手段管理好国有企业,实现国有资产的保值、增值;实行政企分开、政资分开,规范企业行为,使企业逐步成为独立自主、自负盈亏的法人实体和竞争主体,完全面向市场,按照市场经济规律组织生产经营活动,进行公平竞争;加强基础设施建设,创造良好的经济发展环境;完善市场机制,健全市场体系,为不同的所有者提供公平竞争的市场环境;调节社会分配,建立社会保障体系,减轻企业负担;实现国家的经济和社会发展目标。政府职能的转变,客观要求国家财政转变职能,调整和优化支出结构,满足社会公共需要。建立公共财政的基本框架,符合市场经济的一般规则。

二、当前的财政运行状况要求转变财政职能

改革开放以来,随着经济体制的演变,国家财政的的职能作用也在潜移默化。伴随财政体制转轨的是财政的困境。这客观上要求财政必须在转轨中寻求定位和出路。财政困难具体表现在如下几方面:

(一)财力过于分散,财政困难持续,调控余地小

改革开放以来,我国财政在筹集社会资金支持各项改革方面取得了很大成就。但同时,财权分散、财力下降的问题也比较突出。分税制财政体制改革后,财政收入在中央与地方划分上作了调整,加强了中央财政宏观调控能力,但财政收入占 GDP 的比重仍然很低,财政困难局面没有得到根本改善。1980—1997 年,财政收入由 1159.93 亿元,增加到 8651.14 亿元,年均增长 12.54%,同期 GDP 年均增长 17.83%;财政收入占 GDP 的比重由 25.7% 下降到 11.78%;每年平均下降约 0.8 个百分点,财政功能日趋衰弱。而在一些发达及发展中国家财政收入占 GDP 的比重一般在

30%以上。在财政收入总量相对下降的同时,以放权让利为突破口的城市改革,扩大了部门和地方政府的权利,各种预算外收入从小到大,迅速扩张。从1982年到1996年,全国预算外资金收入由802.74亿元增加到3893.34亿元,年均增长率34.6%左右,大大高于全国财政收入平均增幅。如果考虑到许多“体制外”的预算外收入,那么预算外资金规模基本上和预算内收入等量齐观。预算外资金的大量存在破坏了国家预算的完整性和统一性。在财权、财力不断分散的同时,财政支出中统包大揽的局面并没有根本改变,庞大的政府行政机构及人员支出已经使各级财政不堪重负,各项改革的成本支出又自然地落到各级财政身上,财政困难进一步加剧,收支矛盾进一步激化。1980—1997年,除1985年财政略有结余外,财政收支连年赤字,1997年底累计国债余额已超过9000亿元人民币,占GDP的约10%左右。这虽然与发达国家相比,不算太高,但就我国的生产力发展水平而言压力已经很大。财政困难的长期存在,严重制约了财政宏观调控职能的发挥,迫切需要转变理财思路,壮大财源,减轻负担,集中力量管理好社会主义市场经济条件下政府该管的事情。

(二) 财政理财领域狭窄,收入增长机制不尽完善

分税制财政体制实施后,各地财政收入经过几年的高增长,逐渐趋于平稳,财政增收的难度越来越大,财政收入的风险性增加,不稳定因素增多。这除了经济结构不合理的因素外,财政自身建设的问题主要是:(1)财源结构不合理。目前,许多地方的财政收入过分依赖于某个行业或几个企业,且多属传统行业或老工业企业,设备老化,包袱沉重,适应市场的能力差,社会贡献度低,而新的财源主体又没有形成,一旦市场变化或国家政策调整,地方财政收入将受到强烈冲击。(2)理财领域狭窄。随着市场化进程的加快,资金来源多渠道,投资主体多元化,企业性质复杂化的特点日益浓厚,非公有制经济迅速壮大,新兴产业不断发展,各种性质的

合资、合营企业日新月异,而且有些企业还通过多种形式的改制不断变换身份。而财政的调控手段局限于传统的理财思路,仍按行政隶属关系划分企业所得税,偏重于对国有经济和传统产业的征收管理,忽视新的经济增长点,为企业变相逃税提供了可能,造成了财政收入不必要的流失。(3)财政理财手段不活。在各级财政管理中,普遍存在着财政调控主动性差,手段单一的问题。过多地忙于应付日常琐事,对经济现象的分析研究不够;或只重视研究传统的预算、税收、投资等手段,而对国债、政府投融资、国有资产管理、国家担保、国家专卖、国有控股、国有企业债务等手段注重不够;财政政策的应用仅限于增加支出或减税让利。(4)还未建立起有效的财政运行机制。分税制后,财政运行机制有了很大改善,但是,由于受内外多种因素的制约,还不能完全适应市场经济的要求,缺乏必要的灵活性。

(三)财政支出肢解严重,财政职能弱化

近年来,特别是分税制财政体制实施以来,各种形式的法定支出迅速增加。如:《农业法》《教育法》等有关法律规定,地方各级财政新增财力的一定比例用于支持农业、教育、科技等事业的发展;环保、卫生、计划生育、文化宣传、扶贫、体育、民兵等方面的法律法规,也都规定相应项目的支出增长要超过正常性财政收入的增长。致使有的地区根据法律政策规定的预算安排定量比例,加总的各项预算支出的比例超过100%。以法定支出的形式来保证农业、教育、科技等国家重点建设项目的资金需要,有利于促进这些事业的发展。但是,如果法定支出项目超出一定数量,甚至过多过滥,等于各部门变相地参与了财政预算的安排,肢解了财政职能,置财政部门于左右为难的境地,特别是对《预算法》的严格执行造成冲击,不利于财政部门安排全年预算。从我国目前的财政状况看,财政供养人员负担重,必不可少的事业费以及一些生产建设性支出的压力也很大,财政收支矛盾非常突出。一些贫困地区,财政正常