

CAIJING

财经

CAIJING WENTI TANSUO

问题 探索

刘振华 著



经济科学出版社

财经问题探索

刘振华 著

经济科学出版社

二〇〇〇年·北京

财经问题探索

刘振华 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@public2. east. net. cn](mailto:esp@public2.east.net.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区万泉河路 66 号 邮编: 100086

出版部电话: 62630591 发行部电话: 62568485

北京地质印刷厂印刷

河北永明装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 13 印张 320 000 字

2000 年 3 月第一版 2000 年 3 月第一次印刷

印数: 0001 - 5300 册

ISBN 7 - 5058 - 2131 - 8/F·1523 定价 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

本书名为《财经问题探索》，内容相当广泛，涉及当前我国经济生活中许多重要问题。其中有两篇是专门谈山西省的问题的，但实际上也涉及到全国的共同问题，特别是关于山西地方经济可持续发展的路径那篇也可以看做就是谈的全国性问题，只是以山西省为实例而已。本书谈的那些重要经济问题都是我国理论界和实际工作部门正在研究和解决的问题。其中大多数问题也是我自己关心的问题。

本书作者为中共山西省委副书记、山西省省长刘振华同志，我与他并不认识，对他毫不了解，连他的职务我也是从附送给我的《作者简介》中才了解的。经济科学出版社（本书的出版单位）托我为本书写一篇序。出版社并没有直接找我，而是委托一位朋友找我，在通电话时，我并未注意到作者是山西省省长，我只是注意到经济科学出版社要我写一篇序。由于我与经济科学出版社有密切的交往，我曾任该出版社的第一任社长和总编辑，虽然以后不做了，但与出版社的交往仍多，出版社要我做什么，只要力所能及，一般我都会答应的。等我拿到书稿，并注意到作者是山西省省长时，我第一个想法是这本书大约是一些工作报告、讲话的汇编，而且一定有不少“穿靴戴帽”的、不着边际的、泛泛而谈的大

话、空话甚至废话。如果是这样一本书，让我写序，那就不好办了！不讲几句奉承的话不行，讲了岂不是些违心之言？及至我读了本书的第一篇《构建中国公共财政新框架》，我原来的顾虑消除了。如果真是那种充斥大话、空话甚至废话的文稿，我只需随手翻翻，一目十行，一目数页就“读”完了。而在读这本书时，我只能一页一页读下去，只不过有些地方读得粗糙些，有些地方读得仔细些。下面简单地谈谈我的读后感。

应该说，这是一本专业性较强的书，虽然书中涉及的问题较广，但重点是财政政策与货币政策，而重点中的重点又是财政政策，在其他几篇不主要谈财政政策的论著中也大都涉及到财政政策中的税收政策。即使那些不主要谈财政政策和货币政策的篇章，对各主题的论述是相当专业化的。我这里说的“专业化”或“专业性”有两层含义：一层是说涉及到该领域中的一些专门问题，如不是对这个领域有较多了解，是不懂得这些问题的；另一层是说，对各领域的问题的论述比较深入，而非肤浅之言。这就是说作者对书中论述的问题确实作过相当深入的研究，有自己独到、深入的见解。即使作者没有“山西省省长”的身份，说这本著作是一个经济学家的著作也不是言过其实的。

这本著作论述的是我国当前的一些重大的经济问题，而且都是相当实际的问题，但作者力图从理论上给予论述。我们在一些篇章中可以读到，作者在论述时往往讨论有关的经济理论，甚至从学说史上追溯有关理论

的发展历史以及不同学派的不同理论，从而使作者得以从理论的高度上把握所论述的问题，而不是就事论事，或者停留于对现行政策作某种阐述，或者把现行政策作为论述问题的出发点和基准。这不是说不可以对政策作阐述，也不是说不可以把政策作为讨论的问题的一个依据，而是因为政策本身的制定固然是从实际情况出发的，但仍必须以理论为指导，同时政策往往是有时效的，情况变了，政策也要变，何况政策本身是否恰当仍需从理论上作出判断，政策的不完善甚至不恰当是常常会有有的。我们往往可以看到某些经济学家在讨论问题时仅仅以政策作为基准，这样，在政策发生巨大改变后使自己陷入观点前后自相矛盾的困境。当然，如果不从我国的实际出发，简单地套用国外的理论以致“南辕而北辙”也是经济研究中的大忌。

本书在论述各个专题时，往往追溯问题的历史演变，这不仅有助于总结历史的经验，做到“以史为鉴”，而且可以更好地把握当前的现实，因为现实是历史演变的结果，在处理现实问题时无法不考虑以往的历史。例如，建立公共财政问题的提出，就是因为现行的财政体制与建立社会主义市场经济的目标不相适应，而这又像本书作者所指出的：“中国财政改革是在一种务实的态度下，从财政各构成要素着眼而不是从总体着眼展开的。”目前要构建社会主义市场经济相适应的公共财政，就必须解决许许多多有关的问题，包括计划经济中形成的问题以及改革开放以来在历次财政改革中新形成的问

题。这种追溯历史、重视历史的论述问题的方法对研究的深化是很有帮助的。

读了此书后可以看到，作者对他所研究的问题有相当深入的了解。经济问题本来是很实际、很具体的。对经济问题的研究可以有不同的层次，有较抽象的理论经济学，有较实际的应用经济学。而在这两类的经常的研究中又可以有不同的层次。但不论哪个层次的经济学研究都必须从实际的经济问题出发，即使是最抽象的经济理论，它所研究的问题也是从经济生活中提炼出来的。对这些从经常生活中提炼出来的问题，把握得越准，了解问题越深，研究得越透，抽象的理论层次越高，深入问题的层次也越深，也就是越接近问题的本质，从而也越具普遍意义。如果研究的问题是冥想中产生的，或者对问题只有表浅的了解，其研究的理论的抽象层次越高，离问题的本质也越远，即使是应用经济学也是如此。但是对经济问题的了解和把握并不容易，不仅要有事实（包括数据）作为基础，而且还要对事实（包括数据）作理性的思考，能不能了解和把握以及能否深入了解把握，取决于研究者本人的理论素养，掌握的事实的情况，观察的敏锐性以及研究的经验的积累。从本书的情况看，可以想像（因为我与作者素不相识，也不了解，只能想像）作者除了多年从事实际工作、领导工作，有条件对实际经济生活有较多了解，有条件掌握更多的事实以外，作者是勤于理论思考的，而且在经济理论的学习和研究上下过多年的功夫。对负有重要责任、

行政事务很忙的这样一位负责干部来说，这是很难很难的，必须有很坚强的毅力，要付出许多的代价。

在读了此书以后，我还产生了一个感想：如果我国党政机关的各级干部，特别是负责干部能像作者那样勤于学习，勤于思考，勤于研究，勤于写作，我国各方面的工作将会有多大的进步？至少在减少讲空话、大话以及废话方面可以使讲话者和听讲话者、读讲话者、学习讲话者节省多少时间？节省多少纸张？且不说“节省”由于瞎指挥所造成的大量资源的浪费和损失。毕竟时代在前进，从作者写出这样的一本专业性相当强的书又可以看到，我国的各级领导干部的结构正在发生巨大变化，有学识的、懂专业的、注重学习的又有领导能力和经验的干部越来越多。只有这样，我国社会主义现代化才能实现。

以上只是我的一些读后感。对本书的内容，因为涉及的面广，我无法在此评述。我只能说，相当有见地，无论经济学界和经济界的专业人士，还是非这方面专业的人士读读这本书都会有不少收获。

董辅初

2000年元月31日

目 录

聚财兴邦 用财强国 构建中国公共财政新框架	(1)
一、中国财政改革的全面回顾与反思	(1)
二、建立公共财政是中国经济市场化改革深化的必然	(6)
三、中国公共财政新框架的构建	(15)
用看得见的手引导看不见的手 强化财政宏观调控	(32)
一、财政宏观调控作用分析	(32)
二、强化财政宏观调控手段的运用	(44)
三、完善财政调控体系	(57)
四、财政调控重要的专门领域——国有资产管理	(63)
正税清费 走向规范 深化税收与收费制度改革	(73)
一、正税清费的必要性	(75)
二、税收和收费的区别与联系	(84)
三、税、费混乱的弊端陈述	(90)
四、收费大量增长和屡禁不止的原因分析	(96)
五、正税清费，走向规范的有力措施	(103)
撑起保护伞 构筑安全网 社会保障制度的建立与完善 ...	(113)
一、社会保障制度——人类文明进步的标志	(114)
二、艰难的历程——社会保障体系的历史与现状	(120)
三、社会保障制度改革的目标与原则	(130)
四、建立和完善山西省社会保障体系的主要内容	(134)
五、完善社会保障制度的主要措施	(144)

壮大骨干 巩固主体 国有企业的“制度困境”与

改革发展	(154)
一、国有企业的发展与改革态势及其背景	(154)
二、国有企业的整体创新与改革方向	(161)
三、国有企业效率的产权障碍和制度创新	(168)
四、国有企业的治理结构改革	(176)
五、国有企业的管理再造	(183)
六、国有企业改革中的企业家队伍建设	(188)

效率优先 兼顾公平 收入分配问题探索

一、收入分配理论	(195)
二、收入分配实证分析	(205)
三、当前经济状况下的收入分配政策	(217)

立足现在 营造未来 山西省地方经济可持续

发展的路径	(231)
一、可持续发展的内涵	(231)
二、可持续发展与环境保护	(237)
三、山西省环境污染的成因分析	(250)
四、可持续发展的指标	(259)
五、促进可持续发展的手段	(262)

拓展发展空间 推动经济成长 山西省第三产业发展

的宏观思路	(281)
一、改革开放以来我国第三产业发展概况	(281)
二、改革开放以来山西省第三产业发展概况	(286)
三、山西省第三产业发展过程中存在的问题	(294)
四、山西省第三产业滞后的原因	(299)
五、发展山西省第三产业的方向、目标和指导原则	(301)
六、发展山西省第三产业的宏观思路及对策	(302)

让第一推动力充满生机与活力 金融与经济发展	(318)
一、金融与经济发展的理论分析	(318)
二、中国金融制度变迁：市场化改革	(327)
三、目前中国经济、金融相关问题分析	(340)
四、山西省区域经济发展的金融对策	(348)
 风雨同舟 携手并肩 当前财政政策与货币政策的	
配合	(351)
一、财政政策与货币政策配合模式的理论与实证分析	(352)
二、当前形势下财政政策与货币政策的配合	(366)
三、财政政策与货币政策配合的难点及政策取向	(385)

聚财兴邦 用财强国

构建中国公共财政新框架

作为国民经济一个有机组成部分的中国财政，伴随着中国经济成长和中国经济体制改革的步伐，其自身的改革已经历了 20 年。然而，中国财政的改革与中国经济改革一样，是以“摸着石头过河”的方式进行的。中国财政改革的总体目标是什么这一核心问题长期未得到明确回答。在 1999 年 3 月召开的全国人民代表大会上所作的预算报告中第一次提出了建立公共财政的构想，这是对中国财政改革目标所作的符合国情的、科学的总结，也是中国经济、财政改革和发展的必然结果。本节试图在回顾改革开放以来中国财政改革的历程、反思财政改革利弊得失的基础上，对中国公共财政据以建立的经济理论依据，如何构建具有中国特色的公共财政框架以及在构建公共财政中应注意的问题等作一些研究。

一、中国财政改革的全面回顾与反思

(一) 中国财政改革的背景及原因分析

1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会是一次具有深远历史意义的划时代的重要会议，它为中国开始于 20 世纪 70 年代末

的经济改革提供了充分的理论依据。此次全会决定了全党工作的着重点从此转移到社会主义现代化建设上来。实现社会主义四个现代化，要求大幅度地提高生产力，这就必然要求改革同生产力发展不相应的生产关系和上层建筑，改革一切不适应的管理方式、活动方式和思维方式。同时，此次全会还指出了以往我国经济管理体制上的严重缺点和今后改革的目标。可见，解放生产力、发展生产力是中国经济改革的原因所在，也是中国财政改革的原因所在。1979年4月，中央提出要在总结经验的基础上对经济体制进行全面改革。同时，要求财政体制改革作为改革的突破口，先行一步。财政改革之所以能被赋予如此重要的使命，是与财政在当时的计划经济中所处的地位和所发挥的作用分不开的。

形成于20世纪50年代并在我国比较完整地执行了长达30年之久的计划经济体制是中国经济体制改革的起点。尽管这种计划经济体制主要从经济的计划性、所有制结构单一、政企不分、政府职能范围广泛等方面表现出来，但其核心点还在于中央和地方、国家和企业关系上所体现出来的权力的过分集中，以致于地方成为中央的、企业成为国家的附属物。在这种经济体制下，整个国家成为一个超大型的生产经营单位。其中，国家计委相当于这个单位的计划部门。生产什么、生产多少、如何生产、如何销售等事宜是这个部门的主要职责。财政部则相当于这个单位的财务部门。整个国民经济的收支活动都直接或间接地受财政的控制，国民经济的运行状况最终直接或间接地反映到财政上来，国家财政素有国民收入分配的“总枢纽”之称。由于国家财政在国民经济中所处的这种特殊地位以及它在国民收入分配和再分配中发挥的特殊作用，所以，在计划经济体制下，不论是中央对地方在财权、财力的集中，还是国家对企业对企业在财权、财力上的集中，它们最终都要体现在国家财政上，并且这种集中本身就主要是通

过国家财政来完成的。

鉴于计划经济体制下财权和财力过分集中的弊端，中国经济改革的基本选择就是反其道而行之，即放权让利。由于“放权让利”的改革最终要在国家财政上反映出来，并且有的要由财政直接完成。为此，中国经济的全面改革只能从财政改革入手，由财政方面的放权与让利为其他经济改革创造良好的初始条件。可见，中国财政改革是在整个经济改革即将全面展开的大背景下，一方面是为适应解放生产力的要求，另一方面是为整个经济改革创造良好条件的情况下开始的。

（二）中国财政改革的历程及反思

作为整个经济体制改革突破口的财政体制的改革在 1979 年试点的基础上于 1980 年实行了一种名为划分收支，分级包干的财政体制，该体制又称分灶吃饭体制。这种体制是为了贯彻党的十一届三中全会确定的改革权力过于集中的经济管理体制，应大胆地对地方和企业放权的精神而实行的一种财政体制。其主要目的是为了扩大地方的财权，充分调动地方的积极性、主动性。其实，财政改革作为经济改革的一个有机组成部分，它的改革不能脱离经济改革而单独进行，经济改革的进程直接决定着财政改革的进展。中国经济改革采用渐进式的“摸着石头过河”的方法，虽然改革的逻辑起点在于克服传统计划经济体制的种种弊端，在计划中引入市场的成分。但是，在处理计划和市场的关系上，特别是在选择、确立经济体制改革的目标上则经历了十几年艰辛地探索与摸索的过程。从党的十二大提出计划调节为主、市场调节为辅，到党的十二届三中全会指出我国的社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济，再到党的十三大明确了社会主义有计划商品经济的体制是计划与市场内在统一的体制，最终在党的十四大上才确立了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济

经济体制。而且，党的十四大明确指出，建立和完善社会主义市场经济体制是一个长期发展的过程，是一项艰巨复杂的系统工程。与中国经济改革的渐进性和不断摸索的历程相呼应，中国财政体制的改革也经历了一个不断探索的过程。在这一过程中，中国财政体制改革主要是从财政的各个构成要素或财政的各个侧面来展开的。至于中国财政改革的总体目标或走向则很少被提及。20年来中国财政主要进行了如下的改革：

1. 在财政体制方面。

从1980~1994年分别实行了各种形式的财政包干体制。从1994年起开始实行分税制财政体制。财政体制方面的种种改革旨在正确处理中央政府和地方政府之间的财权、财力分配以及财政管理方面的关系，以期建立一种与社会主义市场经济体制相适应的具有相对稳定性和科学合理性的财政体制。由于财政本身以及经济、政治方面的原因，符合社会主义市场经济要求的理想的财政体制仍未建立起来。目前所达到的仅是初步建起了这种理想体制的基本框架。

2. 在财政收入方面。

(1) 债务收入。中国财政已分别于1979年和1981年取得外债和内债收入，结束了长达20年的既无外债又无内债的历史。而且债务收入成为政府弥补财政赤字、筹集建设资金、支持改革开放、实施宏观调控的重要资金来源。

(2) 税收收入。随着经济体制改革，特别是国有企业管理体制改革的不断深入，政府和企业，特别是政府与国营企业之间的分配关系也在逐步理顺。经过1983年和1984年的两步“利改税”以及1994年的税制改革，税收收入已成为中国财政最主要的收入形式。从1985年起，税收收入占财政收入的比重都在90%以上。而同期企业收入占财政收入的比重则逐渐降低。

(3) 收费。由于财政在收支改革上的不对称以及行政管理体

制改革的严重滞后，各级政府及其所属行政事业单位将收费当作一种弥补财政预算内经费不足的重要的、甚至是主要的收入来源。结果是“三乱”成为当今政府急需治理的迫切的现实问题之一。据估计，以预算外收费为主形成的预算外收入已超过了预算内收入的数量。

3. 在财政支出方面。

随着政府职能的转换和财政困难的加大，财政支出中政府投资性支出逐年减少，政府投资在社会总投资中所占的比重逐年下降。在中国目前的经济中，投资的主体已由过去的政府转变为现在的微观经济主体，特别是企业。财政支出的重点转向了国家行使社会管理者职能所需的各个支出项目上。

4. 在国家预算结构方面。

从1992年起开始编制复式预算，即经常性预算和建设性预算。但由于政府职能范围一直未明确加以界定，政府和国营企业之间的关系一直未能彻底理顺，致使两种预算的性质未能明确区分。

中国财政在20年的改革中为何很少提及甚至根本未提中国财政改革的总体目标或总体走向，这确实是一个耐人寻味的问题。不知道财政改革的总体目标，如何进行财政各构成要素的改革？回顾中国财政及中国经济改革的历程，或许有助于我们对这一问题作出正确回答。首先，中国财政改革是在一种务实的态度下，从财政的各构成要素着眼而不是从总体着眼展开的。这样做的目的是要从眼下着手，解决1979年时财政和经济在迈开改革的步伐时所立刻遇到的问题和阻碍。以如此的方式和思路进行财政改革自然不可能顾及总体目标。其次，财政改革是经济改革的有机组成部分之一，经济改革特别是经济体制的改革进程直接决定财政改革的进展。因为财政毕竟是在一定经济体制和一定经济环境下的财政。由于中国经济改革和经济体制的改革是在逐步模

索中进行的，改革的目标是什么不是在改革之初就确定下来，而是经过了近 20 年后才逐步明确并确定下来的。在经济改革的目标难以确定的情况下，财政改革的总体目标也就不可能尽快确定下来。再次，从 1992 年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制到 1999 年 3 月提出建立公共财政，其间有 7 年之隔。这期间，虽然中国经济体制改革的目标最终确定下来了，但建立社会主义市场经济体制是一个长期的历史过程，是一项复杂的系统工程。人们对什么是社会主义市场经济体制，如何建立社会主义市场经济体制，社会主义市场经济体制下各种单项经济体制应该是什么样的，如何才能从当前对计划经济体制的改革状态过渡到所要建立的社会主义市场经济体制等问题没有非常明确的认识，在这种情况下也不可能提出财政改革的总体目标。经过几年理论的探讨和经济改革的进行，上述相关问题有的得到了正确回答，有的也有了很大的进展。在这种情况下，提出中国财政改革的总体目标，而构建与社会主义市场经济相适应的公共财政，也就顺其自然了。

二、建立公共财政是中国经济市场化改革深化的必然

以传统的计划经济体制为逻辑起点的中国经济改革从一开始就选择了市场化的走向，即在原计划经济中逐渐地加入市场的因素，以致最后确立了一种称之为社会主义市场经济的经济体制。中国经济市场化改革的深化意味着人们对社会主义市场经济有了更加明确而深刻的认识，中国经济改革已迈入实质性的阶段。

（一）市场经济与财政

市场经济是以市场作为资源配置的基础手段的经济。在市场