

SHUANGYUAN JIEGOU CAIZHENG

ZHONGGUOCAIZHENG
MOSHIYANJIU

双元结构财政

——中国财政模式研究

叶振鹏 张 馨 著



经济科学出版社

双元结构财政

——中国财政模式研究

叶振鹏 著
张 馨

经济科学出版社

一九九五年·北京

(京)新登字 152 号

责任编辑:贾宝臻

责任校对:段健琰

封面设计:张卫红

版式设计:代小卫

双元结构财政
——中国财政模式研究

叶振鹏 张 馨 著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
文物出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 13 印张 336000 字

1995 年 6 月第一版 1995 年 6 月第一次印刷

印数:0001—1200 册

ISBN 7-5058-0789-7/F·620 定价:13.50 元

图书在版编目 (C I P) 数据

双元结构财政：中国财政模式研究/叶振鹏编著. —北京：经济科学出版社；1995， 6

ISBN 7-5058-0789-7

I. 双… II. 叶… III. 财政-经济理论-研究-中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 16011 号



〔作者简介〕

(1)

叶振鹏, 1933年11月生, 1953年上海财经学院毕业, 1955年中国人民大学研究生毕业。现任财政部财政科学研究所副所长、研究员、博士生导师。发表论文和文章一百多篇。著有(包括与人合作)《国家预算》、《社会主义财政理论》、《财政学》、《社会主义财政学》、《财经理论与实践研究》、《中国财政改革与发展》、《近代中国农民负担史》等十余部专著、教材和工具书。



〔作者简介〕

(2)

张馨 男, 1951 年 12 月生, 经济学博士, 厦门大学财金系教授。发表七十余篇论文和文章。著有 (包括与人合作)《财政·计划·市场》、《公债经济学》、《现代西方财政学》、《财政支出经济学》、《社会主义利润》等十部专著和教材等。

导 言

在社会主义制度基础上由计划经济向市场经济转变，是一项适应社会化大生产发展趋势的伟大事业，它将产生和造就出崭新的社会主义经济模式。事物在发展中是可分的。以国家为主体的政府分配行为，在这一深刻的变化中，随着政府作为政权组织和生产资料所有者双重身份的分开（政企分离）和政府职能的转变，而在其内涵上将产生新的变化。它使得作为统一的国家财政内部，逐步区分为二类既是相对独立又有内在联系的财政行为，即为满足国家行使政权组织职能需要的财政分配行为和行使生产资料所有者职能的财政分配行为。我们将这种内涵着两类财政分配行为构成的财政模式称为二元结构财政（以下简称二元财政），它是与社会主义市场经济相适应的新的财政模式。

所谓“二元财政”是指社会主义市场经济体制下的财政统一体，它由相对独立的公共财政与国有资产财政构成。

在过去的计划经济体制下，我国存在的是社会主义单元结构的财政模式（以下简称“单元财政”）。随着经济体制改革的展开、推进与深化，我国的单元财政已显示出种种向着二元财政转化的迹象，正经历着二元财政新模式的创建过程。不过，这一新模式至今尚未建成，这一转变过程也仍在进行中。本书将通过对计划经济体制下的单元财政及其在目前改革中的演变趋势，对我国财政向二元模式转化的必然性加以说明；对社会主义市场经济体制二元财政模式的基本框架和运行特征，作一些预测性的分析；此外还对一些与二元财政有着紧密关联的问题，如财政赤字、财政信用与财政宏观调控等，进行一些基本性的探讨，等等。将我们

对双元财政的最基本看法呈现于读者面前，并希冀由此能对我国的财政改革进而对经济改革作出自己的微薄贡献。

至今为止，我国财政模式仍处于单元结构财政中。单元财政是计划经济体制下形成的财政模式，其基本特征是：财政分配的主体是作为政治权力行使者、生产资料所有者和生产经营组织者统一体的政府。这种三位一体的政府，要同时承担着三种不同的任务，即作为政权组织要履行社会管理的任务，作为生产资料全民所有制经济的资产所有者要承担整个国家的经济建设任务，而作为生产经营组织者则要对国有企业的生产经营活动进行计划安排和指挥、控制。这样，作为分配主体，政府必须兼顾三种不同职责的财力需要。这体现在财政上就是既要保证公共需要，又要满足国家经济建设的资金需要，还要成为企业生产经营资金的主要供应者；它还使得国家财政既要承担国家各项事业发展的财力供给任务，又要承担宏观财力平衡的主要责任，而且还要直接管理国营企业的微观财务分配。这种财政模式造成国家对社会经济发展的各种财力实行统包大揽，并通过财力安排对社会经济生活进行全面的直接安排和调控的局面。这对于我国这个发展中的大国来说，无疑是一个过于沉重的负担。不过，尽管在财力上总是难以保证资金供给，在政策上总是难以兼顾各种不同需要的满足程度和不同的宏观经济政策的要求。但对于计划经济体制来说，单元财政还是与其相适应的，单元财政的主导方面毕竟促进了我国当时的社会经济的发展。这就表明了单元财政的存在是以适应计划经济的要求，面对市场经济的否定为基本前提。

经济体制改革正日益否定着单元财政的这一基本前提，它要求我国财政向着与社会主义市场经济相适应的双元财政模式转化。然而，经济体制转轨至今尚未完成，新的双元财政模式也尚

未建立。体制与模式转换过程中新旧因素的矛盾与碰撞，是我国财政在这些年来日益陷入被动和困境的深层原因。这些都昭示着我国的财政唯有随着整个经济体制改革的推进，以双元财政为自身的目标模式不断进行改革，才有助于摆脱自身的困境，而转到正常和健全的状态上来。

市场取向的经济改革对单元财政的否定具体表现在：（1）企业成为独立的商品生产经营者和政府职能的转变，使得政府不再是企业生产经营的直接组织者，政府不应直接干预企业的微观经营活动，相应地要求财政从企业的微观财务管理中退出，不再直接介入企业的微观财务分配活动。这就对单元财政的“生产经营组织者”身份予以了否定；（2）企业在市场中的平等竞争，以及市场失效的存在，都要求政府应对整个社会，对所有的企业，而不能仅仅是对国有企业发生联系和提供服务。这就决定了以全社会和所有企业为服务对象的公共财政的存在。这种为满足公共需要而进行的政府分配，其分配主体只能是处于政治权力行使者地位上的政府，而不能是作为生产资料全民所有者代表的政府。然而，至今为止，我国财政分配主体的身份，仍是以政治组织与生产资料所有者形式同时并存，共同发挥作用；（3）以公有制为基础的市场经济决定了我国有可能也有必要形成国有资产财政。我国的国有经济曾在整个经济中占有绝大部分的比重，并且至今仍占有相当的比重。国民经济的关键部门和骨干企业基本上是国有制，国有经济是整个国民经济的主导力量。这些都是任何一种其他所有制经济成分所无法比拟的。我国的国有企业有很大部分具有市场盈利能力，这就必然形成与作为资产所有者的政府之间的收益分配和再投资等关系。而作为全民生产资料所有者代表的政府，为了维护全民的权益，就需要对国有资产进行价值管理，以实现国有资产的保值增值。此时政府的生产资料所有权的体现，关键在于资产经营收益的占有和支配。这是一个分配问题，从而实际上形成了另一种性质的财政，即以处于资产所有者身份上的政

府为主体的国有资产财政。

二

尽管目前我国尚未建成双元财政模式，但这一模式的提出绝不是一种单纯的理论推理，它客观地反映了社会主义市场经济下构成财政分配的两个组成部分的具体性质和内涵，从而便于我们在国家财政的实践活动中采取不同的政策与管理方法，使财政工作能更好地依据市场经济的要求而展开。

所谓“公共财政”，概而言之，指的是仅为市场经济提供公共服务的政府分配行为，它是市场经济下的一种财政类型。具体地看，公共财政包含着以下内涵：

第一，它的分配主体，是作为政权组织和社会管理者的政府。分配主体的政府身份使公共财政与所有其他类型的财政一样，都属于“财政一般”。而它的政权组织身份，又使它与处于或兼有生产资料所有者身份的政府分配行为相区别，又成为一种“财政特殊”。

第二，它的分配目的，是为了满足公共需要，即为了保证各类通过市场机制的资源配置活动难以有效解决的社会公共需要的财力。奴隶制财政与封建制财政带有很强的家计财务性质，计划经济下的社会主义单元财政更带有强烈的企业财务性质，因而真正仅以公共服务为目的的财政活动，只存在于市场经济，包括资本主义的市场经济和社会主义的市场经济。从这个意义上说，公共财政与市场经济相适应，是针对作为市场活动主体的企业和个人而言的“公共”活动。同时，由于公共服务只能由作为政权组织的政府来提供，所以提供公共服务和满足公共需要就成为公共财政的基本标志。

第三，公共财政凭借政治权力经由非市场的渠道进行分配，具有强制性，但又具有报偿性。在市场经济下，企业和个人具有独

立的经济利益，而政府提供的公共服务又往往是企业和个人无需自动付费就能天然享受。为此，政府就必须凭借政治权力强制地征稽税款，才能克服企业和个人坐享其成的心理，筹措到提供公共服务所需经费，因而具有强制性。由于政府的公共服务是向企业和个人提供，赋予了它们的利益，而它们则相应地为自己所享受到的利益支付税款，因而从政府与企业 and 个人的利益交换角度看，公共财政又具有报偿性。这里，提供公共服务又成了公共财政的强制性和报偿性的分析基础。

第四，公共财政以 M 和 V 为主要分配对象，以税收为主要收入手段，其筹集的财力主要安排于各项具有公共需要性质的支出。其支出主要有：政府机构正常运转所必需的行政经费、事业费和政策性开支的需要；各项事业中不能按受益原则收费来保证的事业开支；各类公共性和公益性的基础设施建设投资的需要。因此，公共财政作为政府配置资源的手段，它的任务是解决市场资源配置所不能解决的问题，通过为满足各种公共需要提供财力，为社会创造市场正常运转的客观环境来服务于市场、服务于企业，促进社会的协调发展和生产力的提高。从性质上说，公共财政是在讲求效率与公平基础上的供给型财政。这种供给具有必须保证性与无可替代性。公共财政的活动应局限于市场失效的范围内，是非生产经营性，其活动总规模应限制于企业和个人财力所能承受的水平内。所以，公共财政的宏观经济政策主要是对宏观经济总量的调控，它在通常的情况下（即除非是发生战争或特别重大的自然灾害等特殊年份外），主要应采取收支平衡的原则。

总之，公共财政是市场经济下的一种财政类型，是以处于政权组织者身份上的政府为主体，凭借政治权力强制地然而按利益交换原则，以提供公共服务为目的的分配活动。简称为市场经济提供公共服务的政府分配行为。

三

所谓“国有资产财政”，概而言之，是指仅以国有资产所有权为基本依据而形成的政府分配行为，它是社会主义市场经济下的一种财政类型。具体地看，国有资产财政包含着以下的内涵：

第一，它的分配主体，是作为生产资料全民所有制的资产所有者代表的政府。作为一种政府分配行为，它同样属于“财政一般”。这一点决定了它必须与同时存在于社会主义市场经济下的公共财政共同构成双元结构的财政总体。而作为仅处于资产所有者身份上的政府分配行为，又使它与处于或兼有政权组织者身份上的政府分配行为相区别，而成为一种“财政特殊”。这一点决定了它不能混同于公共财政，而仅是社会主义双元财政下的一个与公共财政相并立的组成部分。

第二，它以全民所有制的生产资料所有权为政府分配的基本依据，这使得它不同于建立在生产资料私有制基础上的各种财政类型，也不同于计划经济下的以政治权力和生产资料所有权及经营管理权为依据的单元财政。由于政府仅以生产资料所有权为基本依据进行分配的现象只能存在于社会主义市场经济下，因而国有资产财政决定了双元财政仅是与社会主义市场经济相适应的新财政模式。它将是我国市场取向的经济体制改革的一个崭新成果，是我国市场经济所具有的社会主义属性的具体表现之一。

第三，国有资产财政具有宏观经营性，即它以国有资产的宏观经营为分配目的，代表国家以资产所有者的身份，从价值形态上对国有资产和国有资源进行宏观管理和经营。

作为资产所有者进行的分配，国有资产财政活动于市场有效运行的范围内，是一种内在于市场的分配行为。如同其他处于市场内的资产所有者一样，国有资产财政也要求自身价值投入的市场收益性，即具有保值增值的性质和分配目的，它与公共财政分

配的非保值增值性形成明显的对照。但作为一种政府分配活动，又是一种宏观性质的保值增值，即宏观经营性，它包括以下涵义：（1）这是在市场经济体制下维护和巩固社会主义经济制度的客观要求。宏观经营性确保着国有经济的资产在整体上的保值增值，从而确保在市场平等竞争下国有经济的存在与发展壮大，以维护和巩固社会主义的经济基础；（2）国有资产财政并非以自身的微观经营，而是通过国有企业的市场运营来实现国有资产保值和最大限度的增值。国有资产财政对国有企业税后利润的集中，只是企业增值额的一个部分，并以促进国有经济整体增值能力为基本准则。同时，国有资产财政还应作为所有者对国家赋予企业的资本金和产权变动进行管理监督，以保证这一保值增值目的的实现；（3）由于国有经济在国民经济中占有主导地位，国有资产的扩大再生产对优化国民经济结构具有直接的重大影响，因而国有资产财政的投资立项既要立足于宏观经济的要求，又要考虑和兼顾投资项目本身的效益。它以前者为主，国有资产财政投资主要用于优化国民经济长期性结构，但又要保证项目投产后以企业为单位的市场盈利能力。这又使其区别于公共财政的非盈利性公共投资。总之，宏观经营性是国有资产财政的基本性质之一，它使国有资产财政区别于非经营性的公共财政，亦区别于微观性的企业财务分配。

第四，国有资产财政具有强制性和回报性。从强制性看，尽管国有资产财政凭借资产权力并且从根本上看是按市场准则进行分配，但它相对于国有企业财务来说，仍然是必须借助政府法令强制进行，否则不足以克服作为独立的商品生产经营者的企业不愿将收益上缴财政的倾向。从回报性看，作为资产所有者的经营活动，国有资产财政的投入必须能够保值增值，并且国有企业必须将部分收益上缴给政府作为资产所有者投资的回报。因此，强制性和回报性构成了处理国有资产财政与国有企业财务的一条重要准则。

第五，国有资产财政以 M 为主要分配对象，但其债务活动也涉及 C 和 V 的分配。国有资产财政基本上凭借资产所有权对国有资产和资源进行价值管理和分配。其主要内涵应包括：国有资产的价值管理，投资收益（企业税后利润）的分配与再投资；国有资产开发的收益和使用的收费，以及国有资源开发的支出。由于国有资产财政从性质上是宏观经营性财政，因而国有资产财政在宏观经济政策上应该而且可以采取负债经营的政策，即根据经济形势和市场状况，采取不同程度的赤字预算政策。也就是说，国有资产财政的再投资，除了以国有企业上交利润和企业资源占用收入进行以外，不足的数额可以发行债券来筹措。从国有经济总体的角度看，在市场经济下负债经营是正常的，就如企业财务的负债不算企业亏损一样。但从政府财政的角度看，以债务收入弥补支出的不足则是赤字。不过，这是一种在性质上不同于公共财政的赤字，它是一种生产经营中的负债，而不是使用于非生产性用途的赤字。

总之，国有资产财政是社会主义市场经济下的一种财政类型，是以处于资产所有者身份上的政府为主体的，凭借国有资产所有权为基本活动范围和依据，对国有资产从总体进行价值的管理、分配和宏观经营的政府行为。简称以国有资产所有权为基本依据而形成的政府分配行为。

四

上述分析表明，在市场经济条件下，公共财政与国有资产财政有着完全不同的运行范围与运作特点，其主要差异为：

第一，国有资产财政活动于市场有效运行的范围之内，而不是象公共财政那样，基本上只能以市场失效为标准来限制其活动。如前所述，国有资产财政是以国有资产所有权为其产生和存在的根本依据，因而它所展开的分配活动必然直接体现着经营性资产

的要求，即不仅要有财力的投入而形成资产和产权，而且还要求已投入财力的保值增值。在市场经济下，获利资本的投入只能是市场投入，资本的保值增值只有在市场有效运行领域内才能真正做到，才能获得应有利润量。反过来，在市场经济下，任何一种“资本”要想在竞争中站稳脚跟，其基本条件之一就是获得应有利润率。或者换句话说，在市场中增值力越弱的资本，越可能遭削弱、遭淘汰；而增值力越强的资本，则不仅能在竞争中很好地生存下来，并且还能发展壮大。国有经济作为社会主义市场经济中的一种经济成份，必须参与市场竞争，并在市场竞争中发展壮大，才能保证社会主义经济基础的巩固与发展。这样，国有资产财政在以国有资产所有权为基本依据进行分配时，也必须遵循经营性资产的这一基本活动原则，因而它不能不是一种市场的活动，在市场有效运行的范围内开展自身活动。可见，“市场有效”与“市场失效”是区分国有资产财政与公共财政的基本标志之一。

按照这一标志，将有助于理顺财政与市场的关系。我国财政在目前的单元模式下，其市场性活动与非市场性活动混杂于一体，这显然与社会主义市场经济的要求不相符。它导致着一方面为市场提供公共服务的不足，即“吃饭财政”难以保证；另一方面又以非市场的方式过多地介入了市场领域，即各级财政以行政方式尽可能地安排着盈利性“建设财政”的支出。其结果不仅财政分配中以建设投资挤吃饭支出，使财政陷入混乱与被动，而且由于财力短缺、资金不到位等导致了市场秩序的紊乱。可见，向着二元模式的转化，由公共财政解决“吃饭财政”问题，由国有资产财政解决“建设财政”问题，将有助于理顺财政与市场的分配关系。克服这类混乱状态是社会主义市场经济的客观要求。

应附带强调指出的是，讲国有资产财政的保值增值性，并不意味着政府要以这一类型的财政为手段，去直接干预、指挥、安排国有企业的生产经营活动。作为一种财政，它仍然是政府的分配活动，它不同于企业的市场活动而有着自身的特点。从国有资

产财政来看，它的资产经营是宏观性的，而国有企业的经营则是微观性的。这样，对于企业能够在市场机制作用下，有效地配置社会资源的领域，国有资产财政不应插手其中，去代替企业开展市场运营活动；反之，在企业无力解决但又能够以市场方式来解决的，如基础产业、新兴产业的投资，则应成为国有资产财政的主要活动范围。国有资产财政通过这些活动，去促进整个国有经济以至整个国民经济更好更快地协调发展。当然，基础产业和新兴产业具有长期性市场盈利能力。

第二，国有资产财政的财力运用，必须以企业为单位，具有保值增值能力。而公共财政则没有也不可能满足这一要求。在市场经济下，企业和个人的市场活动以追求自身的利益为基本立足点，它决定着公共活动无法由企业和个人经过市场来提供，而需要公共财政的存在。这点，不仅在私有制的西方，而且在公有制的我国也适用。在社会主义市场经济下，社会的经济细胞是企业，国有经济也是以国有企业为其基本的市场活动单位。国有企业的强弱，直接决定着国有经济的盛衰。国有企业作为市场活动的一分子，其资本的保值增值，正是国有资产整体保值增值的具体化，国有资产财政的增值正是由一个一个的国有企业的盈利来实现。而国有企业作为独立的商品生产经营者，它增值力弱就将为市场所淘汰，而增值力强则能在市场竞争中发展壮大。正因如此，由国有经济在市场竞争中保存自己、发展和壮大自己的要求所决定，国有资产财政的投资必须要有项目的市场盈利性。完全不具备应有的市场盈利能力的投资，则应由公共财政承担。这也是区分公共财政与国有资产财政的基本标志之一。

国有资产财政与公共财政的这一区别还说明了，为什么在西方国家也存在着相当数额的国有资产，却不存在着国有资产财政的问题。其根本原因就在于西方的国有资产基本上是非盈利的，或低利微利以至亏损，它需要公共财政的财力补贴，却难以满足资产的增值要求，从而只能属于公共财政的活动范围。

按照这一标准，将有利于处理好财政与企业的分配关系。在我国目前的单元模式下，财政统一地对全部的国有企业发生分配关系，而不论其是否具有市场盈利能力。其产生的后果在于：一方面对于具有市场盈利能力的国有企业，政府没有将其完全推向市场，该破产的也没法破产，财政仍采取将国有企业包下来的做法，即使市场取向的改革受到阻碍，也使财政本身陷入不堪的重负中；另一方面，对于非盈利性的企业和经济活动，财政又无力背起来，而过多地由银行以自身的信贷资金为来源提供贷款支持。这不仅加重了银行的负担，也影响了信贷资金的正常运转。可见，我国财政必须向双元财政模式转化，盈利性国有企业归国有资产财政管理，作为独立的经济实体完全参与市场竞争；非盈利性国有企业归公共财政管理，在财政应有的财力支持下参与市场活动，为整个市场提供必要的公共服务。国有企业管理体制的这种分流与财政模式的分流相对应，将确保财政与企业间正常的分配关系的形成。

第三，国有资产财政有利于巩固和发展国有经济，而公共财政则不具备单独促进国有经济发展这一能力。国有资产财政的宏观经营性决定了它将有利的巩固和发展国有经济：（1）作为一种资产经营性的财政，它本身的投资活动必须具有项目盈利能力，这就能防止由于项目亏损而导致的国有资产的价值损失，也防止由于财政分配不当产生的国有企业建成后缺乏应有的市场竞争力而遭市场淘汰的现象。这对于国有经济的巩固是必不可少的前提条件；（2）作为一种宏观性的经营活动，国有资产财政以政府的产业政策和行业规划为投资依据，因而它的投资与市场的长期发展趋势相一致，这就保证了其投资的长期盈利性，有利于国有经济避免市场短期性投资行为的缺陷。从长期观点看，它将使国有经济有着比其他经济成份的企业更强的市场竞争力，从而确保国有经济在市场竞争中发展壮大；（3）国有资产财政集中的国有资产收益，大体上相当于私人所有者从其投资的企业取走的股息和红