

转 轨 期 社 会 主 义 财 税 金 融 理 论 与 实 践



周中华 吴燕 主编

SHAN BIAN ZHONG DE SI KAO

ZHUAN GUI QI SHE HUI ZHU YI CAI
SHUI JIN RONG LI LUN YU SHI JIAN

华中理工大学出版社

转 轨 期 社 会 主 义 财 税 金 融 理 论 与 实 践

嬗变 中的 思考

周中华 吴燕 主编

SHAN BIAN ZHONG DE SI KAO

ZHUAN GUI QI SHE HUI ZHU YI CAI
SHUI JIN RONG LI LUN YU SHI JIAN

华中理工大学出版社

(鄂)新登字第 10 号

图书在版编目(CIP)数据

嬗变中的思考——转轨期社会主义财税金融理论与实践 /周中华 吴燕主编

武汉:华中理工大学出版社,1998年1月

ISBN 7-5609-1700-3

I. 嬗…

II. ①周… ②吴… ③刘… ④袁… ⑤吴…

III. 财政-金融-概论

IV. F8

嬗变中的思考——转轨期社会主义财税金融理论与实践

主编:周中华 吴燕

责任编辑:周小方

华中理工大学出版社出版发行

(武昌喻家山 邮编:430074 电话:027—7545012)

新华书店湖北发行所经销

武汉测绘科技大学出版社印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:12.25 插页:2 字数:305 000

1998年1月第1版 1998年1月第1次印刷

印数:1-6 000

ISBN 7-5609-1700-3/F·166

定价:26.00元

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

本书编委会

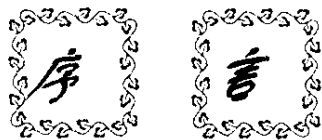
主 编 周中华 吴燕

副主编 刘义兵 袁辉 吴国来

编 委 (以姓氏笔画为序)

王景文 应小陆 吴克红

杨晓安 晋伟东 谭华昌



朱新蓉

从社会主义商品经济理论的提出,到社会主义市场经济体系的逐步建立,中国的经济体制改革经历了一个由表及里的革命性历程。也就是从这一阶段起,中国经济开始逐步融入世界经济大潮,成为其中举足轻重的一部分。中国经济增长也开始步入真实的符合一般客观经济规律的轨道。尽管由于统计方法的原因,这种增长或多或少掺杂有一些水分,但改革的成果也即市场经济体制推进运行的成果是有目共睹的。

《嬗变中的思考——转轨期社会主义财税金融理论与实践》(以下简称《嬗变中的思考》)一书正是站在建立市场经济之必然这一高度,俯视一段时期以来始终处于计划与市场体制夹缝中的财税与金融,既研究财税、金融领域诸多“非市场化”行为对财税、金融本身运行机制的障碍,又研究财税、金融领域市场化改革的艰巨性、复杂性及对宏观经济市场化的重要性。可以说,该书研究视点 is 开阔新颖的。特别是在中国的财税、金融体制改革本来就严重滞后于经济体制改革,而财税、金融领域又有诸多计划经济残余已经或正在与市场经济革新发生激烈摩擦并对宏观经济调控产生很大掣肘作用这样一种背景下,站在市场经济高度,对财税、金融领域进行专题研究,无论是对于加速财税、金融体制向符合市场经济体制的改革要求转轨,还是对于加强国民

经济宏观调控,都有着重要的理论意义和现实意义,这是该书的特点之一。

必须承认,经济体制转轨后,无论是在宏观决策者眼里,还是在社会公众心目中,财税、金融对经济增长的至高无上的推动功能一直没有被动摇过。而且,正是由于这一功能在政府和社会公众心目中被放大,致使财税、金融领域诸多矛盾问题得以掩盖或被忽视,从而使财税、金融体制改革被人为搁后,财税、金融运行体制与经济运行机制之间的矛盾日趋复杂,摩擦日益激烈,改革日趋艰难。在这样一种背景下,要想稳步推进财税、金融体制的市场化革命,改革的实践者必须以全新的观念去打破长期遗存的计划经济残余对思想的束缚,改革的理论探讨者就必须以超前的意识为实践者提供或创造全新的观念。《嬗变中的思考》一书瞄准财税、金融在前几轮改革中出现的一系列热点、难点,在进行全面剖析后,提出了一系列富有新意的观念,如“财政四职能说”、“税收政策之于需求拉上型通货膨胀的独特抑制作用”、“区域中央银行调控论”、“信贷资金效力论”、“储蓄组织体系创新论”等。当然,由于某些主客观的局限,该书对这些新观念的阐述不一定全面,论证不一定周密,观念本身的一般性特征也不一定明显,但起码对于实践者,这些观念或新视点的提出为更新思想换脑筋,按照市场经济的要求规范自身的行为准则提供了参照物;对于理论研究者,则可为其在市场经济的统率下研究探讨全新的财税、金融市场化运行机制抛砖引玉。这是该书的特点之二。

改革是一种具体的实践行为,对于改革的理论研究必须既有理论上的超前性,又有实践上的科学性和可操作性。《嬗变中的思考》一书从两个角度对财税、金融领域进行专题研究,一个角度是站在宏观俯视微观财税、金融实践行为,用宏观一般指导

微观运行方向,纠正微观运行偏差,如“财政转移支付制度研究”、“税收优惠及涉外税收优惠政策”等等。另一个角度就是通过微观透视宏观,对微观财税、金融领域诸多矛盾问题进行多层次、全方位的分析论证,滤出其中宏观经济行为的结晶,使宏观改革举措反映微观实践行为的要求,具有较强针对性和可操作性,如书中有关储蓄银行组织体系创新、当前商业银行追求利润行为理论与实践的逆向思考等内容。理论与实践水乳交融,微观与宏观有机统一,既有超前的理论阐述,又有相对科学的实践性论证,可以说是该书的第三个特点。

《嬗变中的思考》一书主编是中国农业银行宜昌分行较有理论造诣的实际工作者周中华、吴燕,副主编一位是中南财经大学金融系的青年教师袁辉,一位是我的学生刘义兵,中南财经大学原财金系 86 级学子,还有一位副主编是湖南省郴州市财政局有着多年实际工作经验的年轻理论工作者吴国来同志。他们的研究成果多次在全国、省市获奖。该书的出版既是对他们多年来理论研究和实际工作成果的最好总结,又是对他们笔耕不辍不断探索的一个最好回报,他们作为身处国家经济体制大变动时代的理论和实际工作者,能以饱满的热情、积极的钻研精神和敏锐的观察力勇敢地面对和积极研究探讨我国经济体制改革进程中的热点、难点问题,可以说是为这个伟大的变革时代尽了一份应尽的贡献,特别是在当今市场经济条件下,面对商品浪潮的冲击,他们仍能坚持科学研究,实在难能可贵,值得称道。因此在本书付梓以前,我乐意为之作序,并衷心祝愿他们不懈努力,在理论研究和实际工作中取得更大的成绩。

1997 年 9 月于武昌

目录

序言	(I)
----------	-------

上篇 转轨期财税理论与实践

第一章 体制转轨与财政职能变迁	(2)
第二章 预算外政府收入的制度变革与创新	(29)
第三章 重视财政资源配置职能 提高财政宏观 调控效率	(50)
第四章 分税制运行情况及改革思路	(68)
第五章 我国财政转移支付制度若干问题	(86)
第六章 我国财政支出结构的优化问题	(104)
第七章 加强地方税制改革 完善地方税制体系	(119)
第八章 税收优惠及涉外税收优惠政策的矫正	(143)
第九章 税收政策与通货膨胀抑制	(157)

下篇 转轨期金融理论与实践

第 十 章	提高金融宏观调控效率 促进经济协调 稳步增长.....	(178)
第十一章	创新——中国金融高效率发展的永恒主题	(202)
第十二章	当前经济与金融若干热点问题.....	(235)
第十三章	中国银行业商业化改造的现实问题 和根本出路.....	(280)
第十四章	财政与金融相互关系问题.....	(348)
后 记		(380)

上

篇

转
轨
期
财
税
理
论
与
实
践

第一章

体制转轨与财政职能变迁

财政的职能问题一直是中国财政学界争论不休,至今未达成一致意见的问题。“两职能”说、“三职能”说、“四职能”说、“五职能”说,莫衷一是;老“三职能”说、新“三职能”说,中西难融。事实上,财政的职能是一个历史的范畴,它取决于一定时期的政府职能和经济体制。随着经济体制改革和政府职能的转变,财政职能也随着不断更新。建国至今,我国经济体制经历了由计划经济体制向市场经济体制转变的历程,经历了计划经济(1956~1978年)、有计划的商品经济(1978~1991年)、建立社会主义市场经济(1992~)三个阶段,政府职能也随着改革的进行不断进行着革新。因而,我国财政的职能必然有一个不断变革的过程。认识我国财政的职能,必须从历史的角度来分析。

一、计划经济体制下的 财政职能

建国初期,我国财经工作者主要向前苏联“老大哥”学习,也搬进了前苏联教科书中的财政“两职能”说,其中“两职能”即指分配职能与监督职能。

(一)分配职能

“两职能”说认为,财政的首要职能是分配职能。所谓分配职能是指运用各种财政工具对社会总产值进行分割。传统的计划经济体制排除市场的作用,在产权形式上追求单一的国有制。社会再生产的生产、交换、分配、消费各个环节,原本主要由市场来解决的全都改由国家计划一手包办。财政是计划在再生产分配环节中所使用的主要工具,因而财政的职能也就首先被概括为分配职能。

这个分配职能后来又被我国著名学者邓子基教授进一步解释为筹集和供应财政资金两个方面。实际上,计划经济下的财政分配内容远为广泛。它包括了甚至是全部社会总产值的初次分配和再分配。国家通过计划规定利率、工资水平、折旧的提取和分配政策、利润上交政策、税收政策、投资政策,企图完全替代市场来完成社会再生产分配环节的工作,财政则是其主要的分配

工具。

由于非国有经济的衰竭(那时的集体经济也是一种准国有经济),国有企业又是行政计划的附属物,整个社会的财务都属于公共财务,也就是财政。整个社会再生产几乎只有财政这个分配工具,在这种情况下,财政的分配职能被突出也就是必然的了。

(二)监督职能

“两职能”说的监督职能是指财政在分配过程中对国民经济各方面活动进行监督的职责与能力。在非计划经济体制下,社会再生产主要由私人通过市场来进行。市场运行的规范,主要凭借法律、行业规则等工具。因而,市场经济发达的国家必是法律体系完备的国家。而在计划经济体制下,整个社会的再生产都由计划来组织,由行政命令来完成。经济运行的规范不是依赖法律监督(计划经济体制下的法律体系十分简单),而是主要依赖行政监督。财政监督是通过制定一系列财务规章制度要求所有的国有单位遵循,以财经纪律检查来保证财政规章制度的执行。财政监督是用以保证国民经济的运行遵循计划轨道的重要行政监督工具之一。

以上分析说明,分配职能和监督职能是对计划经济体制下财政职能的准确概括。因而在我国实行计划经济的几十年时间里,“两职能”说一直占据统治地位并得到广泛认同。

二、在有计划的商品经济体制下财政职能的发展

从十一届三中全会以后进行经济体制改革开始至 1992 年提出建立社会主义市场经济体制为止,这期间提出的是实行“有计划的商品经济”,要求计划和市场相结合。于是理论界纷纷抓耳挠腮,寻找“结合点”。实际上这一时期是由计划经济逐步向市场经济过渡的渐进改革时期。在这一过渡时期,首先进行的农村经济体制改革使个体经济和自由市场得到迅速的发展,接着进行的城市经济体制改革使国有企业逐步成为相对独立的商品生产者,同时非国有企业不断增多。计划调节的范围逐步收缩,市场调节的范围逐步扩大。改革的结果,生产要素的组合不再完全由国家计划一手包揽,市场配置资源占有越来越大的比重。对于由于市场配置而导致的不合理生产力格局,国家不再单纯依靠行政手段来调整,而改用产业政策等间接手段进行调控。

由于市场作用范围的不断扩大,社会再生产的分配环节也不再由财政包办:对于迅速发展的非国有经济,财政只能以税收等形式参与其国民收入的二次分配,同时对国有经济的国民收入初次分配也不断放松控制——首先,不再参与国有企业折旧基金的分配并放松了折旧政策;其次对国有企业的工资政策和利润分配政策也不断放松。财政退出的分配领域改由市场进入。同时从数量上看,财政分配的比重在国民收入中的比重不断下降。这些说明,随着改革的进行,财政的分配职能相比过去在逐

步弱化。

随着财政分配职能的弱化,财政对国民经济的监督职能也在不断削弱。一方面,非国有经济大大发展;另一方面,国有企业逐步成为独立的商品生产者。对企业财务的规范由财政直接控制逐步转变为财政通过领导会计协会而进行间接控制。规范经济运行的法律体系在不断完备。国家对经济运行的规范和监督逐步改为用法律进行约束和由经济组织通过行业规范进行自我约束。

在财政的两大职能不断弱化的同时,在中央对地方、政府对企业不断放权让利,计划范围不断收缩,市场力量不断强大的过程中,国民经济的运行不断地出现了失控的局面。在这种情况下,强化政府对经济的宏观调控能力成为客观的必要。财政是政府掌握的一个重要的经济干预手段,随着改革的进行其调控经济的功能被突出和强调。于是财政“两职能”说被加入一条调控职能而演变为“三职能”说。

计划经济就没有经济波动吗?事实上,在我国实行计划经济的20余年里,经济曾出现了多次大起大落。不过这种“经济波动”不是“社会化大生产与生产的无政府状态矛盾”所引起的周期性经济危机,而是“头脑过热”,计划不当造成的。在计划经济体制尚未被否定的形势下,周期性经济波动还被当作资本主义私有制的产物,因而赋予财政“调控职能”在一定程度上堪称“解放思想”的成果。

“三职能”说最早于1979年由邓子基教授提出,此后逐渐得到财政学界的广泛赞同。财政“三职能”说是“两职能”说在我国改革开放实践中的发展。

三、社会主义市场经济 体制下的财政职能

（一）新“三职能”论的兴起及其与旧“三职能”论的异同

80年代中期邓子基等学者编译了马斯格雷夫《美国财政理论与实践》一书,介绍了西方市场经济体制下的财政职能。西方财政学将财政职能概括为资源配置、公平分配和稳定经济三大职能。但直到90年代我国提出了建立社会主义市场经济体制之后,才有众多学者尤其是中青年学者拥护这一学说,认为它也反映了我国社会主义市场经济体制下的财政职能。至90年代初,“新三职能”学说的地位开始不断上升并逐步稳固,一个证明就是在众多经济院校的财政学教科书中它已取代了旧“三职能”说。但是持不同意见者仍广泛存在,一些财政学学术前辈攻击主张新“三职能”说者“照搬西方、食洋不化”,而后者却似乎对以“国家分配论”为核心的老“三职能”说反击无力,多数人只能以沉默相对抗。

那么新“三职能”说具体包括哪些内容呢?

新“三职能”说的核心是财政的“资源配置职能”。所谓的财政资源配置职能,是指某些领域由于依靠市场配置资源无效或

不足,从而造成商品或服务供应不足,于是由国家财政来进行资源的配置。也就是在私有经济部门中由市场进行资源配置,在公有经济部门中由财政进行资源配置。财政配置资源领域的大小由市场失灵的范围决定。这些领域包括公共需要(公共品的生产)领域和外部效应较强的领域。

资源配置是任何社会再生产都必须不断进行的。计划经济体制下,资源配置完全由政府通过计划调拨来实现,资源的流动和重组几乎不受价格和竞争的影响。但是,在半个地球范围内进行的长达半个多世纪的实践证明,国家不是无所不知的圣人,完全由政府计划来进行整个社会的资源配置是没有效率的。现在几乎所有的国家都放弃了这种方法。

在我国率先介绍西方财政学理论的邓子基教授认为,西方财政学所称的财政配置资源的职能本已蕴含在我国旧“三职能”说的“分配职能”之中了。不过,更准确些说,在计划经济体制下进行资源配置与其说是财政,倒不如说是计划(计划定盘子,财政出票子)。财政只不过是执行计划的一个工具罢了(“财政是计划的会计,银行是计划的出纳”)。生产要素的重组主要是通过行政命令进行。也就是说,在传统的计划经济体制下,财政并不独立地具有资源配置职能。只有在市场经济体制下,政府放弃了用行政命令来配置资源的作法,财政才具备资源配置职能。

西方财政学的公平分配职能与我国旧“三职能”说的“分配职能”又有不同。公平分配是指由财政来纠正市场分配所引起的收入分配不公的问题。市场根据要素贡献大小的效率原则在要素提供者之间进行收入的初次分配,这种所谓“三位一体”的分配往往导致贫富悬殊,这就需要财政予以调节。财政调节的基本方法是向高收入者征税并转移给低收入者。累进的所得税制和低收入者补助制度就是根据这一目的设计的。而在计划经济体