

转轨时期

财政理论与实践

钟守英 高楚元

ZHUAN GUI SHI QI
CAI ZHENG LI LUN YU SHI JIAN

2.2



湖北人民出版社

99
F812.2
75
2

转轨时期

财政理论与实践

钟守英 高楚元

XAK53/22

湖北人民出版社



重点分析了当前我国财政转移支付制度的现状、问题,提出了建立过渡性财政转移支付制度的新思路。第六章“体制转轨中我国财政支出结构的优化问题”,立足于财政促进区域经济协调发展和财政保证国民经济结构优化这两个视角,研究了财政支出比例的合理搭配问题。第七章“加强地方税制改革,完善地方税制体系”,就地方税务体制的重构、税种的设置和税收的组织等现实问题对完善地方税制设计了一套紧密联系实际的新体系。第八章“财政与金融相互关系问题”,重点分析财政资金信贷化与信贷资金财政化,研究了在市场经济体制下宏观调控中财政政策和货币政策的明确分工和合理配置问题,提供了几套可供选择的财政政策和货币政策组合调控方案。

本书的特点是每个章节都有独立的研究重点,都独立成章,但相互之间又互为联系,并特别注重了理论与实践的结合。在编本书的过程中,受到了中南财大研究生院的吴克红、谭华昌、王景文等同志的大力协助。由于水平有限,本书难免在一些方面存在遗漏,望读者和专家批评指正。

编 者

1998 年 3 月

前 言

为了进一步深化经济体制改革,建立高效运作的社会主义市场经济体制,实现经济增长方式的根本转变。我国自 90 年代初期开始,进行了大规模根本性的财政金融体制改革。勿庸讳言,中国的财税是受计划经济体制影响最深远、改革相对滞后的两个部门。即使是在建立有计划的商品经济体制这一体制改革的高峰过程中,中国的财税也是在更多地沿用着一些计划经济体制遗留下来的手段管理和调控经济。这就难免削弱财政、税务对经济发展的助推功能,影响财政政策和税收政策在宏观经济中调控的效率和地位,同时也必然对实施适应市场经济体制改革需要的财税体制重构带来很大的困难和阻力。有些关于财税体制改革的举措甚至给财税本身的运行和经济的发展带来一些有悖于改革初衷的负面效应。即便如此,

改革依然是不可逆转的,深化财税体制改革不仅是财税自身适应市场经济体制高效灵活发展的必要,也是提高宏观调控效率、促进国民经济高效稳步增长的必然要求。因此,对财税体制改革中暴露的一些问题,对如何深化财税体制以及改革的目标设置、手段配合进行理论探讨,以较好地指导改革实践就显得尤为必要。正是基于此,我们组织编写了《转轨时期财政理论与实践》这本书。

本书共分为八章。第一章“体制转轨与财政职能变迁”,重点研究了我国财政职能在计划经济体制、有计划的商品经济体制和市场经济体制下的职能变迁,提出了财政资源配置职能说,分析了在体制改革过程中财政职能转换应注意的几个问题,提出了财政保证国家职能实现的对策建议。第二章“重视财政资源配置职能,提高财政宏观调控效率”,从当前在宏观调控中的地位及面临的问题入手,研究了提高财政宏观调控效率的一系列可操作性对策。第三章“预算外政府收入的制度变革与创新”,描述了我国预算外资金制度的产生及重大制度变迁过程,提出了建立统一和相对独立的地方财政,将预算外资金最终纳入预算内管理的创新设想。第四章“分税制运行情况 & 改革思路”,对我国当前分税制运行情况进行了科学而合理的评价,提出了“效率优先、兼顾公平”的分税制改革新原则。第五章“我国财政转移支付制度若干问题”,

目 录

前 言

第一章 体制转轨与财政职能变迁 (1)

第二章 重视财政资源配置职能 提高财政宏观调控效率 (30)

第三章 预算外政府收入的制度变革与创新
..... (48)

第四章 分税制运行情况及改革思路 (69)

第五章 我国财政转移支付制度若干问题
..... (90)

第六章 体制转轨中我国财政支出结构的优化问题
..... (109)

第七章 加强地方税制改革 完善地方税制体系
..... (125)

第八章 财政与金融相互关系问题 (150)

前 言

为了进一步深化经济体制改革,建立高效运作的社会主义市场经济体制,实现经济增长方式的根本转变。我国自 90 年代初期开始,进行了大规模根本性的财政金融体制改革。勿庸讳言,中国的财税是受计划经济体制影响最深远、改革相对滞后的两个部门。即使是在建立有计划的商品经济体制这一体制改革的高峰过程中,中国的财税也是在更多地沿用着一些计划经济体制遗留下来的手段管理和调控经济。这就难免削弱财政、税务对经济发展的助推功能,影响财政政策和税收政策在宏观经济中调控的效率和地位,同时也必然对实施适应市场经济体制改革需要的财税体制重构带来很大的困难和阻力。有些关于财税体制改革的举措甚至给财税本身的运行和经济的发展带来一些有悖于改革初衷的负面效应。即便如此,

改革依然是不可逆转的,深化财税体制改革不仅是财税自身适应市场经济体制高效灵活发展的必要,也是提高宏观调控效率、促进国民经济高效稳步增长的必然要求。因此,对财税体制改革中暴露的一些问题,对如何深化财税体制以及改革的目标设置、手段配合进行理论探讨,以较好地指导改革实践就显得尤为必要。正是基于此,我们组织编写了《转轨时期财政理论与实践》这本书。

本书共分为八章。第一章“体制转轨与财政职能变迁”,重点研究了我国财政职能在计划经济体制、有计划的商品经济体制和市场经济体制下的职能变迁,提出了财政资源配置职能说,分析了在体制改革过程中财政职能转换应注意的几个问题,提出了财政保证国家职能实现的对策建议。第二章“重视财政资源配置职能,提高财政宏观调控效率”,从当前在宏观调控中的地位及面临的问题入手,研究了提高财政宏观调控效率的一系列可操作性对策。第三章“预算外政府收入的制度变革与创新”,描述了我国预算外资金制度的产生及重大制度变迁过程,提出了建立统一和相对独立的地方财政,将预算外资金最终纳入预算内管理的创新设想。第四章“分税制运行情况 & 改革思路”,对我国当前分税制运行情况进行了科学而合理的评价,提出了“效率优先、兼顾公平”的分税制改革新原则。第五章“我国财政转移支付制度若干问题”,

重点分析了当前我国财政转移支付制度的现状、问题,提出了建立过渡性财政转移支付制度的新思路。第六章“体制转轨中我国财政支出结构的优化问题”,立足于财政促进区域经济协调发展和财政保证国民经济结构优化这两个视角,研究了财政支出比例的合理搭配问题。第七章“加强地方税制改革,完善地方税制体系”,就地方税务体制的重构、税种的设置和税收的组织等现实问题对完善地方税制设计了一套紧密联系实际的新体系。第八章“财政与金融相互关系问题”,重点分析财政资金信贷化与信贷资金财政化,研究了在市场经济体制下宏观调控中财政政策 and 货币政策的明确分工和合理配置问题,提供了几套可供选择的财政政策和货币政策组合调控方案。

本书的特点是每个章节都有独立的研究重点,都独立成章,但相互之间又互为联系,并特别注重了理论与实践的结合。在编本书的过程中,受到了中南财大研究生院的吴克红、谭华昌、王景文等同志的大力协助。由于水平有限,本书难免在一些方面存在遗漏,望读者和专家批评指正。

编 者

1998 年 3 月

鄂新登字 01 号

转轨时期财政理论与实践

钟守英 高楚元 主编

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：孝感日报印刷厂

经销：湖北省新华书店

开本：850 毫米×1168 毫米 1/32

印张：5.875

字数：110 千字

插页：4

版次：1998 年 5 月第 1 版

印次：1998 年 5 月第 1 次印刷

印数：1—2000

定价：12.80 元

书号：ISBN7—216—02256—4/F·382

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。我国自建国始至今,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)、有计划的商品经济(1978—1991)、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转换。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苏联“老大哥”学习,也搬进了苏联教科书中的财政两职能说:分配职能与监督职能。

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配。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的分配环节所使用的主要工具,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。

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、行业规则等进行。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内,“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

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,当时提出的是实行“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,因而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,财政的分配职能与过去相比在逐步弱化。

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。对企业财务的规范逐步由财政直接控制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加强。于是财政“两职能”说加入一条调控职能而演变为三职能说。

“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”学说的地位不断加强,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认为新三职能说者“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,多数人只以沉默相对抗。

那么新三职能说具体包括哪些涵义呢?

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。也就是经济部门由市场进行资源配置,在公共经济部门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(公共产品的生产)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身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。而在计划经济体制下,国民收入的初次分配也由财政代替市场进行,分配的原则往往是平均主义的产物(俗话称之为“大锅饭”)。经过这样的分配之后,较少出现贫富悬殊的问题,因而除了对少数因天灾人祸引起的贫民进行救济外,不需要再进行一次收入的公平化。可见,我国旧三职能说的分配职能更主要的内容是财政对国民收入的初次分配,而西方财政