

前 言

自1979年改革开放以来,我国经历了由社会主义计划经济体制向市场经济体制转轨的重大时期。理财作为经济管理重要组成部分,无论从体制的变革与创新,还是政策的效应上均取得重大进展。纵观几十年的演变和调整,中国在广泛学习和借鉴西方经济学成果的基础上,紧密结合中国社会主义现代化建设实际,也积累了一些比较成熟的经验。随着市场经济的纵深发展,来自改革进程中各种因素的作用与反作用,为理财提出了许多新问题,可以说,中国理财理论研究待厚积而薄发,尤其是财政、财务等学科的发展,正面临着极为重大的挑战,理财理论研究必须为处于伟大转变中的理财实践,提供科学完整并具有前瞻性的理性思维。正是基于这样的动因,我撰写了本书。

本书中的一些理念最初是和山西财政科学研究所李浩所长切磋而成,如果没有他在学术方面的启发,也就没有本著的诞生。

在成书过程中,山西省地方税务局侯志军,浙江大学侯宁宁为我提供了许多帮助,使我克服了种种困难,终成此书。

本书的出版是与从事财政工作四十余年的高级经济师侯效忠、高级会计师吴萧云的支持与鼓励分不开的,是他们对我多年的培养和教诲,才使我的愿望成真。在本书出版之时,谨向他们表示深深的感谢。

作 者

2002年3月



导论..... (1)

第一章 政府分配..... (7)

一、国家和政府..... (7)

二、公共产品与公共需求..... (8)

三、市场和政府..... (14)

四、政府与政府分配..... (19)

五、中国的政府分配..... (28)

第二章 政府职能..... (32)

一、政府职能的表现..... (32)

二、资源配置的功能..... (34)

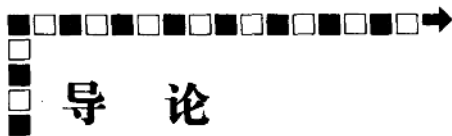
三、调节分配的职能..... (37)

四、稳定经济的职能..... (42)

第三章 理财体制	(51)
一、理财体制的内涵与特征	(51)
二、预算管理体制选择	(56)
三、财税权限的界定	(58)
四、中国理财体制的变革	(62)
五、公共财政管理体制	(73)
六、分税制的目标模式	(76)
第四章 政府收入	(86)
一、政府收入类型	(86)
二、政府收入形式	(89)
三、政府收入规模的衡量	(92)
四、政府收入规模的影响因素	(99)
五、政府收入结构的分析	(105)
第五章 税收中性	(109)
一、税收特征及影响	(109)
二、税收中性思想	(112)
三、税收中性与效率公平	(114)
四、税收中性设计	(119)
第六章 公共支出	(123)
一、公共支出范围与受益范围	(123)
二、公共支出发展的理论	(126)
三、公共支出规模及其增长	(129)
四、公共支出的结构优化	(137)
五、转移支付制度的建立	(145)

第七章 预算平衡	(150)
一、财政失衡	(150)
二、预算赤字	(153)
三、赤字规模的确认	(156)
四、赤字规模的决定因素	(159)
五、我国赤字规模的透析	(162)
六、赤字的弥补	(167)
七、财政平衡	(172)
第八章 财政政策	(180)
一、财政政策的释义	(180)
二、财政政策的目标导向	(185)
三、财政政策手段及类分	(190)
四、财政政策的局限性	(199)
五、货币政策与财政政策的协调配合	(200)
六、财政政策的传导机制及效应	(205)
七、中国积极的财政政策	(208)
第九章 风险理财	(214)
一、公共风险理论	(214)
二、公共风险产生和扩张的原因	(219)
三、公共风险与社会变迁	(221)
四、公共风险与制度变迁	(223)
五、公共风险与理财	(226)
六、中国目前的公共风险	(229)
七、建立风险管理的初步思路	(236)

第十章 财务公开	(238)
一、理财决策的民主化	(238)
二、理财信息的认识	(244)
三、理财信息系统的运行	(248)
四、财务公开体系	(252)
五、理财决策的法制化	(255)
六、理财行为的执法督查	(262)
主要参考书目.....	(268)



导 论

理财的前提是有财,“财”通常被定义为钱和物的总称。在古代人类社会经历了采集、狩猎、简单复合工具的渔猎到种植经济时代,财是以种植经济时代剩余产品而出现的,有了剩余产品及其量的增长,才有财可理。《荀子·成相》:“务本节用财无极”务本即为致力于农业,极则是穷尽的意思。在现代经济社会,理财可以用货币的价值尺度来统一反映。

理财靠的是“政”。“政”旧指公众之事的主其事者。换言之,管理众人之事。随着剩余产品的出现,以氏族长为代表者的初期社会组织,为了公共活动(比如全氏族成员聚集一地,停产尽兴欢乐,或举行集体祭社活动等)的顺利进行,对各个基本经济单位交公的剩余产品进行分配。因此,以

原始氏族、部落、部落联盟、农村公社的社会性权力中心为主体的公共分配这种“政”的出现成为可能,又加上社会经济形态中被剩余产品的出现所刺激,出现了私有财产的萌芽,并由此产生了保护私有财产及其继承权的社会需要,催化而形成的权力中心及其职能和行为,使公共社会需要分配的“政”的出现进而成为必然。

理财最初的概念就是依靠权力对公众之财进行管理,无“财”无所谓“理”,有“财”方可“理”,且越来越需要“理”。正如《马克思恩格斯全集》第23卷指出“需要是同满足需要的手段一同发展的,并且是依靠这些手段发展的。”没有了剩余产品,就不可能产生明确的“公共需要”及对于满足这种需要的社会集中性处置上的社会性权力。依靠这种社会性权力,实施满足社会成员共同需要的公共分配,通过在分配过程中采取实物与劳力形成的集中,使理财的社会性日渐明显,即产生由社会集中从事的社会共同事务需要的分配关系——这种分配关系称之为财政关系。由于此时尚未出现阶级的对立和依托于生产资料所有制的剥削制度,人类社会的“共同需要”在社会管理层次上表现为其纯真的惟一的形态,即原始社会形态,则进而形成原始社会的财政关系。

财政关系是随着剩余产品的产生而产生,它为国家的产生提供了经济条件。随着原始社会后期一夫一妻制父系家庭的形成和主要生产资料从公共所有逐步转化为家庭私有,并随着游牧部落从其余野蛮人群分离出来的第一次社会大分工和手工业与农业分离的第二次社会大分工,商品交换和社会成员富裕程度的区别,以及生产扩大中对劳动力的需求,促使原先在相互征伐中的杀俘转变为奴隶,使的社会分裂为奴隶主与奴隶,于是“氏族制度已经过时了,它被分工及其后果即社会之分裂为阶级所炸毁。它被国家所代替了”。^① 国家是在人类社会逐渐分裂为利益相冲突的对立阶级,在阶级矛盾不可调和的历史条件下产生的。国家为了维持

① 《马克思恩格斯选集》第4卷。

本身的存在和行使其职能,必须占有和支配一定份额的社会产品。这种占有和支配,并不是因为它具有强制权力(暴力),而是因为国家充当了社会共同需要的代表,并以社会共同需要的名义支配一部分剩余产品,从而适应国家的需要。因此不能说财政是随着国家产生而产生,它与国家之间没有本质的联系,只不过将原始社会权力中心为主体的服务于公众利益的集中性公共分配,这时已变成了统治阶级利益至上的分配,“共同需要”经常被处理为附从于、甚至让位于统治阶级的需要,于是就形成了国家财政关系。

国家财政作为一个特定的社会经济范畴,它本身具有共性和特性两个方面,就国家财政的共性来说,任何阶级社会财政分配活动既要满足统治阶级需要,即为实现国家职能安排财政收支,又要调节控制社会经济活动来满足共同需要。上述财政的两个满足,究竟是为哪一个统治阶级服务的?两个满足的程度、具体构成如何?则在不同的历史阶段和不同的国情条件下各不相同,这就体现了国家财政的特性。

奴隶制社会是第一个出现国家和国家财政的社会。奴隶主为了维护对奴隶的剥削和统治,直接依靠国家的暴力参与占有和分配一定份额的社会产品,主要表现为国家强迫奴隶从事各种生产劳动并直接占有奴隶的劳动果实,其次为贵族奴隶主的献贡,沦为藩属的民族贡赋,以及在战争中的掠夺;再次是向平民(农民和手工业者)征集赋役,以满足军事暴力支出、祭祀支出、王室享用支出、官俸支出。虽然也有一部分如兴修水利改良农田的公共支出,但支出的比例很小,在很大程度上国王的收支与国家的收支合而为一。

封建制国家财政是国家凭借国家权力,即地主阶级依靠对土地的占有并借助于超经济强制占有农民的必要产品和剩余产品,其主要特点是:财政收入主要来自于田赋,因为土地是封建社会的主要生产资料,农业生产是封建经济的主要生产部门。随着商品货币经济的发展,到建社会后期逐步实现从实物、力役形式向货币

形式转化。收支形式趋于多样化,皇室收支和国家财政收支虽没有完全分开,但在某些国家已不再混为一体。与奴隶制国家财政相比,封建制国家财政在促进生产力发展,生产方式巩固起到一定作用。如轻徭薄赋的政策实施,兴建大型水利工程等措施。但随着生产力进一步发展,地主阶级的残酷剥削加上财政的横征暴敛,激化了阶级矛盾,同样没有改变财政在维护封建统治特定需要的主导性职能的发挥。

资本主义国家财政是从古老的封建财政逐步发展为现代财政,随着资本主义社会生产力的巨大发展和商品经济的高度发达,财政收支货币化,财政收支多样化,财政制度如国家税收制度,国家信用制度,国家预算制度,各项拨款制度,银行代理国库制度日趋完备,财政的作用日益显著;管理法制化、体系化;公共支出与福利支出社会化程度有一定的提高。在自由资本主义时期,财政为促进原始资本积累,成为维护经济自由发展重要手段。到了垄断资本主义阶段,为适应垄断资本对外扩张的需要,实施了赤字财政政策,扩大公共投资,以刺激消费。但同时带来的是通货的恶性膨胀和经济陷入滞胀的困境。由此可见,资本主义的国家财政在为理智地满足一些共同需要的同时,更主要的是在导向上,仍致力于维持资本剥削制度的需要。

社会主义社会是建立在推翻旧的剥削阶级统治的基础上,在阶级社会中是第一次以公有制为主取代私有制的社会。同以往剥削阶级统治的社会有着某种本质的区别。社会主义制度的目标,不是巩固其阶级的统治,而是要消灭阶级,乃至国家。因此社会主义财政要支持这种目标的实现。为此,社会主义财政要经历两个阶段,即国家财政阶段和公共财政阶段。

社会主义国家财政主要适应于社会主义的高度集权型计划经济体制。国家财政通过一系列指令性的货币关系进行有计划的分配,对于以公有制为主体的所有制结构的迅速建立,特别是主导地位的国营企业体制,关系到国计民生的重大项目和能源、交通、科

技等基础设施建设,起到了重大的作用。

由于社会主义社会出现在欠发达的东方国家,社会生产力在初级阶段相对是低下的,且发展不均衡。中国目前正如江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上所讲,是处于逐步摆脱不发达状态、基本实现社会主义现代化的历史阶段;是由农业人口占很大比重,主要依靠手工劳动的农业国,逐步转变为非农业人口占多数,包含现代农业和现代服务业的工业化国家的历史阶段;是由自然经济半自然经济占很大比重,科技教育文化落后,逐步转变为科技教育文化比较发达的历史阶段;是由贫困人口占很大比重,人民生活水平比较低,逐步转变为全体人民比较富裕的历史阶段;是由地区经济文化很不平衡,通过有先有后的发展,逐步缩小差距的历史阶段;是逐步缩小同世界先进水平的差距,在社会主义基础上实现中华民族伟大复兴的历史阶段。在这个历史阶段中,中国已在总结自身和其他社会主义实践经验教训的基础上,吸收资本主义发达国家一切属于全人类文明成果的制度规范、运作方式、明确提出了两个转变,即经济体制已由传统的社会主义计划经济向新的社会主义市场经济转变,经济增长方式由明显带有落后农业国特征或痕迹的粗放型向发达工业化水准一致的集约型转变。“两个转变”的总体战略目标,是在近半个世纪内使中国进入中等发达国家行列,其实质是通过生产方式,管理模式和运行机制的积极调整与变革,实现“共同需要”与“国家需要”大同,即消除二者此消彼长的对立成分,趋向于紧密相互结合与相互结合。因此,社会主义财政在市场经济条件下要选择公共财政。

公共财政关系是为市场提供公共服务,弥补市场失效而建立的一种财政关系。应市场经济的要求而产生,并受公共的规范、决定和制约。只有公共财政才能适用于、有利于市场经济的存在和发展,这是数百年来市场经济在西方的发展历程所昭示的。在以商品经济为主的西方资本主义社会中,由于信息不完全性和市场不完善性,使得市场失灵具有必然性,决定了政府干预经济的必要

性。尽管在现代市场经济发展的进程中,在要不要政府干预和政府如何干预上的争论从来没有停止过。甚至在 20 世纪 70 年代发生的“滞胀”式经济危机,使“自由放任”思潮重新抬头,然而战后已形成定局的公共经济仍现实地存在着,市场机制调节不了的经济事务,由政府进行调节是不可能避免的。我国在经过了 30 年的计划经济后,认识到市场经济是不可逾越的阶段,它是工业经济发展,实行社会化大生产的客观需要。我国要进行现代化建设,发展社会化大生产也必须实行社会主义市场经济体制。

从计划经济条件下的国家集权财政的体制运行中,经历了 20 多年的市场化倾向的改革,市场在资源配置中的基础性作用日趋明显,在应由市场配置资源的领域,政府已逐步“让位”于市场。但由于在我国社会主义市场经济体制建立的过程中,同样存在着市场机制作用不了的空间,这就需要通过建立中国的公共财政来解决此客观现实的问题。

第一章

政府分配

一、国家和政府

按照马克思主义国家学说,国家是维护统治阶级根本利益的工具,政府是代表统治阶级行使阶级统治的组织,同时又是管理社会公共事务的组织。政府所表现出来的两种属性:一方面是通过行政、国防、司法等机关,维护其政治权力;另一方面政府对社会的经济、教育、文化、交通、卫生、环保等公共事务的实施管理。

政府组织管理整个国家事务,涉及社会各个领域的政治经济活动。其职能行使通过立法、司法和行政机关进行。中国的立法机关是全国人民代表大会,中国的司

法机关是各级检察院和法院。各级政府是各级行政机关,行政机关是整个国家机关体系的核心。

政府的职能包括政府的社会职能、政治职能和经济职能。

政府的社会职能是维护法律和社会秩序。对内表现为对社会文化、教育、科学、卫生、社会福利、社会救济、社会环境,公共设施等社会生活领域公共事务的管理职能;对外则涉及与其他国家政府关系中的职能,如:保护公民、缔结条约、宣布战争等。

政府的政治职能是领导和引导社会机构朝着适合社会进步的方向发展。在稳定的社会中,政府干预的事情比较少,他们愿意让专家去对社会问题发表意见,但是在迅速转变的社会中,政府则对任何事情关注程度是很高的,同时,政府对社会舆论影响具有明显的导向作用。

政府的经济职能表现在确定调节手段,影响资源使用、收入分配,控制货币数量、控制经济波动,保证充分就业和影响投资水平。经济制度的确定取决于政府对经济问题的态度,即它扶持什么、限制什么,扶持与限制是法律手段还是靠行政手段或经济手段。法律手段是通过制定法律来确定社会经济活动准则,从而维护经济活动的正常运行;行政手段是依靠政府机关的权力发布行政命令,采取行政措施,直接指挥、影响经济行为;经济手段主要是运用税率、利率、汇率等经济杠杆,来引导刺激约束经济活动,通过间接调控,从而使资源达到合理的配置。

二、公共产品与公共需求

分析公共产品,是为了明确公共产品的层次性和受益范围,进而分析不同特性的公共产品与各级政府职责和行为目标之间的内在联系。分析公共需求,是为了明确提供公共物品的目的,并有利于从货币价值形态上分析提供公共物品所体现的社会关系,从而

科学、合理地界定和划分各级政府的事权和财权范围创造必要的条件。

1. 公共产品

公共产品是供集体或社会成员共同消费的物品。公共产品具有三个特征：

(1)非分割性。非分割性是指公共物品的消费,只能在保持它完整性的前提下,由众多的消费者共同享用,而不能将其分割为可以计价的单位供市场销售。例如,人们不可能像购买私人物品那样“购买”国防,而国防给人们带来的利益是用金钱无法衡量的。公共物品的这个特征决定了它只能由政府来提供或生产。因为在公共物品不能分割计价出售的情况下,对消费者的消费价格便无法确定,也就不能直接从消费者的购买中得到补偿,而只能由政府通过税收收入来筹集。

(2)非排他性。非排他性是指某个消费者在消费某种公共物品时,他不能同时排除其他人也能消费这种物品。例如,每个消费者都可以从路灯等设施中获得好处,而不会出现一个人享受到它的好处,其他人就不能享受的情况。公共物品的非排他性造成了“搭便车”问题。因为,公共物品一旦被生产出来,每一个消费者可以不支付就获得消费的权力,也就是说,每一个消费者都可以做一个“逃票人”。而对于企业来说,生产者必须把那些不付钱的人排斥在消费商品以外。否则,他就很难弥补生产成本。因此,在存在“搭便车”问题的情况下,生产公共物品的企业难以通过市场来弥补其生产成本,长期来看公共物品会出现供给不足的情况。公共物品的非排他性使市场机制对资源配置失去效率,造成市场失灵。

(3)非竞争性。非竞争性是指对大多数公共物品来说,消费者或消费数量的增加不会引起该物品生产成本的增加。例如,一条公路或路灯下行人的增加,一般不会引起建造这条公路或安置路灯成本费用的增加。同时,也就不会使消费者在其他方面的消费减少。公共物品的非竞争性,使它的消费者和消费数量增加所引

起的边际成本等于零。即一定量的公共物品是按零边际成本来增加消费利益的,消费者愈多,它所提供的利益就愈大,但成本始终不变。这意味着一种公共物品在既定数量下,服务的对象愈多,愈值得生产。但对于追求利润最大化的企业来说,零边际成本显然是无法接受的。如果公共物品由企业直接供给,那么,他就会索要边际利益,这不仅增加了社会成本,而且会损失效率。

公共产品可分为纯公共产品和准公共产品两类:

纯公共产品是指真正意义上的或完全的公共产品,如国防系统、司法管理、疫病防治、道路照明、空中管制等,这类产品具有完整意义上的非分割性、非排他性和非竞争性,人们不用付费就可以享受。例如,一个不纳税的人,同样可以享受到国家治安保护与路灯照明的便利。

准公共产品兼有公共产品和私人产品的特性,不同于纯公共产品和纯私人产品,所以又称为混合产品。如公共图书馆、公共博物馆、公共住宅、公共运动场、公立医院、公立公园等。准公共产品之所以称之为混合产品是基于以下两种情况:其一,这些物品在供给方面是“公共”性质的,但在消费方面却现出“私人”性质。例如公园是满足公共需要的产物,但在收费的情况下,它也排斥不付款的人来享用,具有一定的排他性;其二,一部分公共产品既可以由政府提供,也可以由私人或市场提供。例如,收费较高的公共娱乐场所,由于其投资较少、收益较好的特点,常常由私人企业提供。混合产品所以能兼容公共产品和私人产品的性质,是因为这种产品的消费或享受具有“拥挤性”。即混合产品的消费存在着一个拥挤点,在达到拥挤点以前,每增加一个消费者不会减少其他消费者的效用,并且其边际成本为零。当超过拥挤点以后,增加更多的消费者将减少全体消费者的效用,新增加消费者的边际成本开始上升。如影院的座位有限,原则上大家都可以使用,在有空位的影院内再增加几位观众,既不会使别人受到损害,也不会增加影院的成本。但是进入的人过多且超过了影院的座位数量时,就会对他人

的享受构成损害,就必须以付费的形式加以限制,因而将过多的消费者排斥于该产品的消费范围之外。其优点在于:虽然增加了消费者的个别成本(边际成本不再可能为零),但它避免了全体消费者成本上升、效用下降的趋势;将消费者数量限定在拥挤点以下,收费方式更能体现社会公平;对于一些资源十分短缺的公共产品如,自来水、煤气等则有利于节约资源、减少浪费。

在现实社会中,纯公共产品不是很多,大量存在的是另一类公共产品,即准公共产品或混合产品。研究公共产品的层次性,实际上就是研究公共产品的受益范围。受益范围局限于某一个特定区域内的公共产品,则属于区域性(亦称地方性)公共产品。如果其受益范围是跨区域的,甚至国内每一个人均可以享用(如公共安全的中央控制系统)的公共产品,就是全国性的公共产品。公共产品的提供要受地理和空间因素的影响,根据公共产品本身的特征和受益广度的差异以及各级政府职责的内在要求,可以推断出:区域性公共产品须由地方政府负责生产,全国性公共产品则由中央政府出面提供。然而,这并不意味着由地方政府提供的就是区域性公共产品,由中央政府提供的就是全国性公共产品。实际上,由地方政府提供的许多公共产品,同时也具有某种外溢性。同理,由中央政府提供的许多公共产品,也可能仅仅在某一特定区域内释出其效应。如中央政府财政给予受灾地区的救灾性补助,对相对落后地区下拨的开发性补助是比较突出的例子。因此,比较恰当的表达方法应该是:地方性公共产品具有强烈的区域性限制,而全国性公共产品的受益范围则可以冲破这种限制。另外,需要说明的是,纯公共产品并非肯定就是全国性的,非纯公共产品(或准公共产品)也并不一定就是区域性的。以路灯为例,它是典型的纯公共产品,具有非排他性和消费上的非竞争性,但其受益范围却很小,甚至仅仅局限在某一街区之内。即使对于纯公共产品来说,它也具有层次性,也有全国性纯公共产品和区域性纯公共产品之分。

公共产品内在层次问题很像一个有待揭开的“黑箱”。公共产

品的不同层次,反映着不同公共产品受益范围上的相互交叉。这种受益范围和层次性的划分,无论从理论依据还是方法上讲,它都比较复杂。充分认识其复杂性,对我们的进一步分析有所裨益。

2. 公共需要

公共物品作为商品和服务的使用价值形态,它们的社会性需要通过以货币表现的价值形态来体现。公共需要概念的提出,是以“物”的关系来透视人们的社会关系。例如,在当前市场经济条件下,公共部门提供的公共物品不是实物供给,而是通过货币形式的征税和拨款等财政收支过程提供的。

社会公共需要是相对于私人个别需要而言的,它具有以下的特征:

(1)社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同的需要。它不是普通意义上的人人有份的个人需要或个别需要的数字加总,而是政府为维持社会再生产的正常运行、维护市场经济的正常秩序,集中执行和组织的社会职能的需要。

(2)社会公共需要是每一个社会成员可以无差别地共同享用的需要,一个或一些社会成员享用并不排斥其他社会成员享用。

(3)社会成员享用社会公共需要也要付出代价(如交税或付费),但并不是等价交换。各社会成员的付出与其所得是不对称的,不能说谁多付出就多享用,少付出少享用,不付出就不得享用。

(4)满足社会公共需要的物质手段只能来自社会产品的剩余部分,但并不是剩余产品的全部用于满足社会公共需要。如封建社会皇室的需要是来自剩余产品,资本主义社会资本家的个人需要是来自剩余价值,社会主义企业留利中的公益金部分,也是来自剩余产品价值,这些都不属于社会公共需要。

公共产品与公共需求是两个既有联系又有区别的概念。公共产品的界定是以消费的非竞争性和非排斥性为标准,因此在任何社会形态下都是共存的,不因社会形态的变化而消失。公共需要包括实现国家职能的需要和执行某些社会职能的需要,马克思曾