

CAIZHENWENTI
YANJIU

财政问题研究

李有智 著

湖南科学技术出版社

序 言

什么是财政？或者说财政是干什么的？这不但要求各级政府机关的公务人员必须懂得，而且在以法治为中心的现代社会生活中，每位公民都应有所知晓。国家财政，即我们通常所讲的财政，研究的是一个国家的收入、支出及其管理。换句话说，是国家政府为实现其职能的所需资源的提供、支出与管理。因此，国家财政包括三个方面：一是国家财政收入，即为支出筹集资金；二是国家财政支出，即为政府所需所作的支付；三是财政管理，为财政收入和支出制定方针、政策，促进国民经济稳定与增长，保证国民收入分配的基本合理与公平。

财政的现象和问题，在我们现实生活中是经常遇到的。从国家的安全、和平与秩序到居民个人的生老病死，从规模宏大的电站、矿山、工厂、横跨南北的京九铁路，贯穿西南的南昆铁路和举世瞩目的长江三峡水利工程枢纽到山村水电站，乡村级公路和居民家庭个体生产经营……，国民经济各部门、企业和单位，乃至个人都无不与财政有着密切的联系。财政就其本身而言，是政府通过预算程序筹集和支出资金的活动。这是一种以货币流动为形式的经济活动，其经济活动的基本任务，是对资源进行配置，对社会的有效需求进行分配和参与宏观经济的调控。经济活动的实质是取之于百姓，用之于百姓，为天下的百姓理财。

从政治的角度看，政府通过各种行政手段履行自己的职能为社会民众服务，财政则是政府履行其职能的财力保证。从经济的角度看，政府主要通过收入的决策和支出资金的运用来履行自己

的经济职能,即对宏观经济的调控。财政在这里,不仅是其职能作用发挥的财力保证,而且又是政府发挥经济职能作用的重要经济手段和工具。政府利用财政支出和收入政策的变化来反周期性经济危机、反通货膨胀、反失业,从而维持国际收支平衡和国民经济的稳定与增长。所以说,财政的基本问题不在财政,而在经济,在整个社会的进步与发展。国家每一项财税改革的措施出台,不仅仅是部门或个人利益的调整,更不是财政部门要与某些部门或个人“过不去”。

在市场经济条件下,财政工作必须围绕市场经济的理论展开,必须自始至终遵循市场规则。从市场经济的理论出发,财政问题的研究应以下述三个方面为立足点:一是明确市场调节在社会资源配置中起基础性作用,一切经济活动都要遵循价值规律;二是在市场经济下,国有经济成分的产权关系必须理顺,务使社会资源的财产关系明晰化;三是在市场经济下,政府的职能范围必须明确,职能行为必须规范。从这样的立足点出发,财政活动的目的就是满足“社会公共需要”。所谓“社会公共需要”,是指市场不能或不能完全满足的而具有社会性的各种需要,或者说是个人和企业不能或不能完全满足的而社会生产和生活必需的需要,如前面所说的国家的安全、和平与秩序,个人和企业不愿或不能投资的项目建设与公共工程建设,还有文化教育、医疗卫生和科学研究等公共事业。财政要满足社会的公共需要,是指在市场经济条件下财政的功能主要在于弥补市场调节的不足,调节市场调节不到的地方,从而克服市场调节的消极方面。这样就能从就财政收支论财政收支的束缚中解脱出来,能从社会经济、政治的改革与发展去观察、分析财政,同时可将财政的职能表述为资源配置、收入分配、宏观调控与经济监督四大职能。

就财政实际的收支关系看,从根本上说,国家财政管理不完全同于家庭和企业的理财,而应是支出决定收入。即先确定社会公共需要量,但这个量是有弹性的,最终要通过政治立法程序来确

定;支出量确定以后,首先由经常性收入(主要是税收)来保证,不足部分再考虑借债(主要是国债)的规模,要按这样的程序形成收与支及其平衡制约机制。换句话说,就是各项预算支出要保证拨付,而应该收的税要全部收上来,决不允许偷漏,万一有财政赤字产生,也只能靠借债解决,而且要慎重考虑借债的数额与结构。一句话,就是要依法理财,财政不能乱。

邓小平同志曾说:“财政工作涉及到全国人民及党的政策,是最大的政治工作之一。”江泽民同志在中国共产党的“十五大”提出“集中财力,振兴国家财政”。因此,社会各阶层的同志都应关心和爱护国家财政。国家财政工作既是国家政府的事,归根结底又是百姓自己的事。特别是从事财政实际工作和理论研究的同志,既要干好本职的日常工作,还应调查研究新问题。李有智同志从事财税专业教研近20年,近些年来他主持或参与国家财政部和省财政厅下达的多个课题研究工作,经常深入基层,掌握了较多的第一手材料,撰写了《财政问题研究》一书。从书中内容可以看出,书中的许多问题和观点,他是有感而发,经过调查、思考提出来的。尽管我对书中某些观点不完全赞同,或者说某些提法还需进一步商讨,但全书却给人以启迪,引人深思,予人以深刻的读后感,促人与其一道续笔研讨。

一本著作的问世,大凡源于社会对它的客观需要,也取决于作者可否满足这一需要所具备的条件。李有智同志做到了这一点,文为时而作,《财政问题研究》的出版可谓恰逢其时。国家财政建设是一个常谈常新的话题,实践的丰富,理论的探索会永远继续下去。借此书,我希望有更多的同志既满腔热忱,又务实严谨地来研究财政问题,使财政科研园地百花竞艳,永远生机盎然。

想到哪就说到哪,写了上面这些话,是为序。

程文

1999.5.1

目 录

财政总论篇

- 一、市场经济中的政府职能
 - 小政府、大社会 (4)
- 二、财政是政府履行职能的财力保障
 - 财乱则政难行 (11)
- 三、我国目前财政职能作用发挥之现状
 - 职能弱化,保障缺位..... (15)
- 四、我国财政走出困境的路在何方
 - 改革分配制度,调整支出结构..... (24)
- 五、财政政策的论定
 - 财政政策的目标、作用载体与机制..... (30)
- 六、财政政策与社会经济发展
 - 既要稳定又要增长 (37)
- 七、财政政策与社会收入分配公平
 - “让一部分人先富起来”与“劫富济贫”..... (44)

财政收入篇

- 一、财政收入的质和量
 - 为何费多税少、债多税少..... (51)
- 二、税收流失知多少
 - 不能单纯指责纳税人纳税观念淡薄 (62)

三、费改税

——不仅仅是部门利益的调整 (81)

四、国有资产收益还有多少

——资产的重组、效益、流失 (92)

五、如何看待国债

——高债务依存度与低国债负担率的困惑 (105)

六、乡镇财政赤字与债务

——一个沉重的话题 (122)

七、税收政策的论定

——以商品税为主还是以所得税为主 (131)

八、公债政策的论定

——何为适度的债务规模与结构 (136)

财政支出篇

一、我国目前财政支出中存在的问题及成因

——谁都是重点,谁都要保证 (145)

二、解决我国财政支出问题的途径与方法

——既要治标,更要治本 (152)

三、财政支出政策导论

——公共支出的总量是可以控制的 (161)

四、购买性支出政策

——控制行政支出,加大科技、教育的投入 (168)

五、财政投资政策

——保农业重点投资,加大基础产业投资 (175)

六、社会保障政策

——量力而为与适当超前 (182)

七、财政补贴政策

——减少项目,调整重点 (190)

八、政府间财政转移支付政策

- 效率为上,兼顾公平 (195)

财政监督篇

一、当前财税领域违法违纪的现状、特征及成因

- 为什么财经违法违纪现象愈演愈烈 (205)

二、严格监督、防范和遏制财税领域的违法违纪

- 依法理财,为天下百姓理财 (216)

后记

- 实话实说 (237)

财政总论篇

开 头 语

江泽民同志在党的“十五大”报告中指出：“集中财力，振兴国家财政，是保证经济社会各项事业发展的重要条件。要正确处理国家、企业、个人之间和中央与地方之间的分配关系……并适应所有制结构变化和政府职能转变，调整财政收支结构，建立稳固、平衡的国家财政。”这是继十四届五中全会制定的“九五”计划和2010年远景目标中提出“振兴财政”号召之后，根据我国财政面临的困境、风险和社会经济发展实际情况，党和国家再次部署的战略任务，同时也是我国财政经济工作中的一项跨世纪的系统工程。应当看到，改革开放20年来，我国由计划经济向市场经济的转变，国民经济、社会经济制度都有了很大的变化与发展，特别是党的十四大提出建设社会主义市场经济体制的方针后，我国由计划经济向市场经济的转变进入了一个新的阶段，国民经济在平稳回落中保持了较快发展的势头。1992年至1996年，国内生产总值年平均增长速度为12.1%，即使是遇到特大洪灾的1998年，其国民经济增长速度也仍达7.8%，市场培育和市场建设的步伐明显加快。同时，与之相适应的政府职能的转变也取得了一定进展。

在现代文明的法制社会中，政府职能的转变是通过行政改革的不断深入来实现的。行政改革的方向就是主动设计和不断采纳各种新方法，使行政体制更加适应社会发展变化。而财政既是实现国家职能的财力保证，又是实现国家社会、经济政策目标的一种主要经济手段。财政作为政府职能部门之一，在新形势下依据政府职能的定位，结合社会发展的需要，进行有进有退的调整，因时制宜地找准自己的职能位置，这已成为当前财政建设的首要任务。

一、市场经济中的政府职能

——小政府、大社会

政府职能是财政职能活动的依据,财政是以政府为主体的资金分配活动,这是无需多言的。只有政府职能转变,才能实现真正意义上的财政职能的定位,或者说财政职能转变。因此,在探讨市场经济条件下的财政职能定位之前,我们必须对政府职能有足够的了解和认识。只有了解目前市场经济条件下我国政府职能的现状,充分认识我国政府职能的不足之处和把握转换政府职能的方向,财政职能的定位才能得以准确的真正的体现。

(一)计划经济体制下的政府职能

马列主义国家学说指出,政府作为社会上层建筑,其职能不外乎三种:政治职能,即维护国家机器正常运转的职能;经济职能,即促进社会经济发展的职能;社会职能,即满足全社会共同需要的职能。但在不同的社会经济体制下,其实现的方式是不相同的。

长期以来,我国一直实行高度集中的计划经济体制,政府事无巨细统包统揽,国家公务员与职工躺在政府的怀内,拿“铁饭碗”、吃“大锅饭”,乃至衣食住行、生老病死都要由政府来管和由财政出钱。这在很大程度上调动不了劳动者的生产积极性和激发不了劳动者的创造力,负面影响了社会经济的发展,延缓了社会的全面进步。这种传统的管理模式,抓得过多,管得太死,造成的弊端至少有:一是政企不分。政府直接干预企业的生产经营活动,一方面国家不能形成科学决策的投资体制,容易造成责任不清和决策失误;另一方面,企业没有自主权,也养成企业的惰性,企业职工无承担经营风险的心理,若企业亏损,反过来又加重政府的负担。二是存在着管理经济和社会的许多事务本来应采用经济手段和法律手段,或者通过社会中介组织来解决的问题,却多采用行政手段去解

决。由此作为上层建筑的国家政府不能较好地适应经济基础,故而政府部门林立,各自为政,既把国家政权和政权依存的国家财政肢解,又把许多的社会责任和事务集中在政府身上,政府陷入大量的具体事务之中;三是政府机构庞大,政府各部门权责不清、职能交叉、人浮于事的现象很严重,这不仅滋生文牍主义和官僚主义,并且助长了“王爷政治”、“诸侯经济”,给贪污腐败和不正之风以可乘之机,国有资产大量流失,给国家财政带来沉重的负担。尽管1978年以来,我国的改革开放不断深入,但是,长期以来在实现计划经济体制条件下形成的政府机构的基本框架和机关作风,使得政府职能的转变严重滞后于市场经济的发展。这种在工作重点上由政府直接投资组织经济建设,在中央与地方的职能划分上由中央政府集中决策;在管理方式上,由政府行政手段直接控制为主的旧的政府职能已越来越不能适应社会发展,转变政府职能也就势在必行了。

(二)市场经济对政府职能的要求

改革开放二十余年来,特别是市场经济体制的建立对政府职能性质、范围等各方面的要求已日趋明朗和规范。市场经济要求政府改变过去的大包大揽传统管理模式,从微观中退出来,加强宏观调控,以适应市场经济的发展。而构建适应市场经济发展的新型宏观调控体系,又要求政府转变职能。在市场经济条件下,政府宏观调控的对象是市场,通过调控市场达到总量平衡,并通过市场的变化引导企业的行为,促进市场经济的健康发展。正如江泽民总书记在“十五大”报告指出的:“宏观调控任务,是保持经济总量平衡,抑制通货膨胀,促进经济结构优化,实现经济稳定增长。”

1. 市场经济下政府的职责

在新的体制下,政府作为所有者与作为经济管理者的职能是分离的,按照“小政府、大社会、高效益”模式设立的政府管理机构不再管理微观事务,只负责宏观管理。一般来说,市场经济国家政府职能的确定应遵循以下规则:凡是市场能够有效提供的产品和

劳务,则由企业和个人根据市场供求情况决定生产和消费,政府只负责那些不能或不能完全由市场机制协调的部门或领域的生产与消费,如教育、卫生保健、基础设施、社会治安与国防等。结合我国的国情,在社会主义市场经济条件下政府职能主要是指政治职能、社会职能、经济职能、国有资产所有者职能。它具体包括以下几个方面:

(1)维护阶级统治,保持社会稳定。国家政权是统治阶级进行统治的工具,它是由军队、法庭、监狱等构成的,这些机构的存在需要财政来予以满足。我们社会主义国家也不例外,只有健全的国家机构才能维护一个国家的和平与存在,也才能维持这一国家社会经济的全面发展。

(2)确定经济发展战略,制定中长期经济、科技和社会发展总体规划,为社会经济发展提供正确导向。经济发展战略,是指从全局出发制定的一个较长时期内经济发展和人民生活水平提高所要达到的目标,以及实现这一目标的根本途径和方法,它主要体现在中长期经济、科技和社会发展总体规划之中。在一定时期内,政府通过制定国民经济“五年计划”以及国民经济和社会发展十年规划,或者通过制定更长远的发展规划,对社会经济进行正确的引导和规划,以达到一定的经济发展目标。它在一定程度上弥补了市场经济“滞后性”的缺陷。

(3)调控国民经济总量,保持社会总需求和总供给的大体平衡,为社会经济发展提供良好的经济环境。经济总量平衡是保持经济稳定和可持续发展的基本前提。在市场经济运行过程中,因受市场“自发性”的影响,社会经济供求关系往往会出现不平衡的现象,而市场本身难以自觉地加以调节和控制,对此常常需要通过周期性的经济危机来予以解决。但这必然会造成社会资源的巨大浪费和社会生产水平的停滞乃至退后。因此,这时要求政府必须对其进行调节,即在经济过热,出现通货膨胀时,由政府通过强制性手段实现紧缩性的调控政策;如果经济停滞和出现大量失业,政

府则又要实行扩张性调控政策,通过这些调控政策的实施,以确保社会总供给和总需求的基本平衡,并保证社会经济的稳定增长。

(4)制定和实施产业政策及区域发展政策,引导和促进社会经济结构的优化组合,为社会经济发展提供合理的经济结构保障。在社会主义市场经济体制下,多种经济形式并存,多种所有制经济共同发展。非国有资本由于自身局限性,在发展生产时,很少考虑到生产力的产业布局和地区布局,这就必然要求政府在一定时期内制定相应产业政策和地域性经济政策,以确保生产力在产业布局和地区布局上的合理性,从而能缓解,直至较大程度消除产业和地区之间经济发展的不平衡。

(5)调节社会分配和组合社会保障,为社会经济发展提供稳定的社会条件。合理的社会分配和社会保障制度,是社会稳定和经济发展的一个重要条件,而市场对这些制度的制定和实施却是无能为力的,这就必须要求政府来行使该项职能。合理的社会分配体系要求政府在一定时期内要做到以下几点:一是坚持以按劳分配为主体、多种分配形式并存的个人收入分配制度,并坚持效率优先、兼顾公平的原则;二是建立适应企业、事业单位和行政机关各自特点的工资制度和正常的工资增长机制;三是国家依法保护个人和居民的一切合法收入和财产,鼓励城乡居民储蓄和投资,允许属于个人的资本、技术等生产要素参与收益分配;四是通过分配政策和税收调节,避免由于少数人收入畸高而形成的贫富悬殊的两极分化。合理的社会保障体系要求政府在一定时期内要建立起包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助、个人储蓄积累保障等一系列社会保障制度和措施。

(6)培育市场体系,规范和监督市场运行,维护市场的平等竞争,为社会经济发展提供良好的市场秩序。我国要建立社会主义市场经济体制,发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,就必须培育市场体系、规范和监督市场运行,维护平等竞争。在向市场经济转轨过程中,上述作用的发挥都是由政府来进行的。

(7)控制人口增长,保护自然资源和生态环境。市场经济是利益驱动经济,在利益驱动下,私人资本的运营往往与自然资源的浪费及生态环境的恶化相伴而生,人类自身的再生产也无法通过市场来节制。这些都需要政府通过政策性干预来加以控制和引导。

(8)管理国有资产和监督国有资产经营。通过合理有效地运用国有资产,为社会经济的健康发展提供重要的保证。社会主义市场经济是以公有制为主导的市场经济,因此国家政府职能对国有资产运营的管理和监督是义不容辞,责无旁贷的。

以上八点,是我国社会主义市场经济条件下政府政治、经济、社会等职能的具体体现。在社会主义经济生活中,这些职能无时无刻不在发挥着各自的作用,而且这些职能往往都不是以单独的形式而是以几种共同参与的形式出现的。

2. 市场经济体制下政府职能转变中亟待注意和加强的几个方面

结合我国当前的具体国情,为适应市场经济对政府职能的要求,在政府职能转变这一过程中,具体要注意和加强做到的有以下几个方面:

(1)要推进政府职能转变,须从改革行政管理体制入手,转变政府行政管理职能。作为上层建筑的行政管理体制,必须适应社会主义市场经济体制。邓小平同志曾多次强调要进行政治制度的改革,明确指出:“经济体制改革每前进一步,都深深感到以政治体制改革的必要性,不改革政治体制,就会阻碍生产力的发展,阻碍四化成功。”并告戒全党,不搞这场革命,“不只是四个现代化没有希望,甚至于要涉及到亡党亡国的问题。”江泽民总书记在“十五大”报告中把机构改革放在重要的位置,他指出:“根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系……把综合部门改组合宏观调控部门,调整和减少专业经济部门,加强执法监管部门,培育和发展社会中介组织。”从我国目前的机构改革现状看,尽管已收得了一定的成效,但

从整体上看,并未能完全地按市场经济的要求进行改革,只是在机构的裁减和隶属关系的转移以及人员的多少上想“点子”,而原有职能、领导方式、工作作风等很多实质性的问题并未得到改变,即使是机构、人员方面的改革一直未能脱离历次的“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈,若行政体制改革不彻底,从根本上也就制约了政府行政管理职能的转变。

行政管理体制改革的关键是必须适应经济的开放性、自主性、多元性、时效性、竞争性。其基本思路,深圳的做法是值得借鉴的。就是要依据市场经济的需要,确定政府应担负的职能;依据政府的职能,确定政府设立的构架;依据政府的构架,确定政府部门的权力;依据政府部门的权力,确定各级的责任和人员结构,建设一支较高素质的公务员队伍。即逐步建立起行政管理的五大体系:一是“小政府、大社会、高效率”的大系统管理体系;二是政企分开,以间接管理为主的宏观调控体系;三是三个层次的国有资产管理体制;四是比较完善的公务员管理体系;五是与市场经济接轨的法规体系。

(2)推进政府职能转变,增强宏观调控能力,完善协调和服务两大功能,建立和健全国家宏观调控机制。前面已谈过,市场调节社会经济具有局限性,难以实现社会协调发展的目标,因而必须实行政府宏观调控,并增强其经济调控能力,保持国家社会经济总量的基本平衡,促进经济结构的优化,引导国民经济持续快速健康发展,推动社会全面进步。要使政府职能真正转变到制定经济战略和宏观经济决策上来,提供信息、政策、法制等全方位的“软件”服务,搞好各项基础设施建设和社会公益事业等“硬件”工程,创造良好的经济发展环境。要扩展市场客体,改革流通体制,健全市场规则,加强市场管理,清除市场阻碍,打破地区封锁、部门垄断,建成统一、竞争有序的市场体系,为市场主体提供良好的活动舞台。

(3)推进政府职能转变,加快国有企业改革,建立三个层次的

国有资产管理体制,建立现代企业制度。企业是市场的主体,也是构筑市场经济的微观基础。企业特别是国有企业能由政府机构附属转变成成为市场主体,是高度集中的计划经济体制转变为市场经济体制的基础环节。为了加快国有企业的改革,要建立和完善“国有资产管理委员会——国有资产营运机构——企业”三个层次的国有资产管理体制,从而达到政企分开、政资分开、资产所有权与法人财产权分开的目标,这是实现政府职能转变,建立和完善宏观调控体系的重要途径之一。当前,加快国有企业改革要通过改革、改组、改造和加强管理,使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境,搞活整个国有经济,要按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求,对国有企业实施战略性改组,采取多种形式,培育和发展多元化投资主体。要加快政企分开和企业经营机制的转换,以资本为纽带,通过市场机制,引导企业按照市场要求,优化生产要素组合,实现产需衔接,鼓励兼并,规范破产,发挥竞争和优胜劣汰机制的作用。一方面要按照企业集团的模式和市场经济的要求联合起来,统筹规划,发挥整体效益,形成具有较强竞争力的跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大企业集团,政府要为这些大企业集团走向国门,跻身国际市场竞争,提供便捷的途径和政策导向。另一方面要激励企业面向市场,自主经营,自负盈亏,自我积累,自我发展,成为适应市场的法人实体和竞争主体;要使企业明白建立现代企业制度,企业的责任和直接目的是向投资者负责,通过有效的管理谋求最大的经济效益。同时,还必须兼顾社会利益,肩负起精神文明建设的责任,坚持经济效益与社会效益的内在统一,坚持利益驱动和精神激励相结合,建设高度的物质文明和精神文明。审计部门和社会审计中介机构要发挥监督和鉴证职能,防止某些企业通过虚列债务、隐瞒债权等手段去侵蚀国有资产。应注重建立规范的国有资产经营机制,控制负债规模,提高偿债能力。

(4)推进政府职能转变,完善各项配套改革,建立社会保障体