

XAL53/30

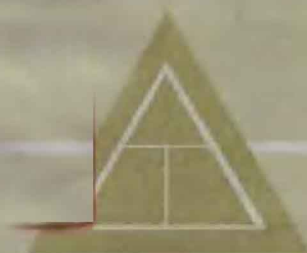
XIAO YI CAI ZHENG LUN

效益财政论

董道友 陈秉安 张安胜 杨灿明 著

99
F812.2
84
Z

湖北人民出版社



鄂新登字 01 号

效益财政论

童道友 等著

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：武汉市汉桥印刷厂

经销：湖北省新华书店

开本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印张：16.125

字数：399 千字

插页：5

版次：1998 年 12 月第 1 版

印次：1998 年 12 月第 1 次印刷

印数：1 - 2 000

定价：30.00 元

书号：ISBN 7 - 216 - 02452 - 4/F·426

再版序言

《效益财政论》已经出版三年了，它是来源于实践，并在实践基础上不断完善的理论。

效益财政建设已经开展有五年了，它是在邓小平理论指导下进行实践的成果。

1997年春，国内财经理论界部分专家、学者对《效益财政论》进行了成果鉴定，一致认为它是我国财经理论界的一项极富理论价值和实践价值的重要科研成果，是对财政理论的一大贡献，达到了国内同类研究的领先水平。三年来在这一理论的指导下，湖北省进行了成效卓著的效益财政建设工作，在此基础上，作者根据实践的发展，又作了新的补充和完善。可以说再版的《效益财政论》堪称理论和实践结合的典范。

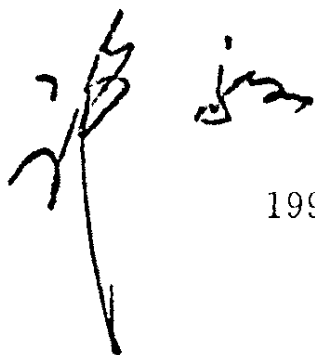
生活之树常青。充满激情的生活和卓有成效的改革是理论产生的土壤。然而生活是变化的，事物是发展的，因而没有一成不变的理论。

《效益财政论》出版以来，对财政工作的现实指导作用日益显著，在财经界产生的影响越来越大。然而，不断地提高财政效益，在理论上和实践中都是一项长期而艰巨的任务，需要我们继续进行不懈地探索。特别是近一两年来，社会经济生活又发生了深刻的变化，党的十五次代表大会的召开、香港的回归以及今年九届全国人大一次会议和全国政协九届一次会议的召开，对我国政治经济生活产生了深远而巨大的影响。几年来的财经实践检验了并正在继续检验我们的财经理论，因此需要我们不断地完善和发展，

在实践与理论的结合上作出更全面、更准确、更深入的回答。在这个大背景下，童道友等同志著的《效益财政论》经修改以后再版，是适时的，也是必要的。

我们不断地进行实践，我们不断地在实践基础上完善我们的理论；我们的实践在这样的理论的指导下进行，因而是理性的，而不是盲目的。实际工作者需要在不断实践的基础上学习、发展理论；理论工作者也需要在研究理论的同时不断地深入实际，检验并完善我们的理论。理论与实践相结合是财经理论繁荣的唯一正确的道路。

愿一切有志于我国财经事业的人们，在理论与实践结合过程中，辛勤耕耘，硕果累累！



1998年7月

序 言

国家财政自产生之日起，就有一个能否更好地为政府履行其职能服务的问题。因而也就存在着效益问题。但财政一产生，并不意味着就是效益财政。财政效益和效益财政是两个完全不同的概念。前者是结果，后者是过程；前者是统计对象，后者是运行机制；前者是静态的，后者是动态的。作为效益财政，始终把效益作为财政活动的出发点和归宿。当然在不同社会制度下，对效益的认识是有本质区别的。

在我国传统体制下，财政工作取得了很大的成就，也是有效益的，但却不是效益财政。原因就是没有真正把效益作为财政活动的出发点和归宿，而是存在着就财政论财政以及速度型财政等问题。正因为没有实施效益财政的战略，反过来从根本上制约了财政效益的扩大。目前一些地方沦为“吃饭财政”，就与长期以来没有重视效益财政的建设有着密切的关系。

由童道友等同志撰著的《效益财政论》一书，正是在我国这一现实背景下，对效益财政建设作了较系统的探讨。它无疑可视为我国财政理论界的一项重要科研成果。

在以往的财政实践中，之所以没有能提出效益财政的观点，原因当然是多方面的。但主要是，政府更多地是从分配上和使用价值上对国民经济进行计划控制，而轻视质量与价值管理；重外延轻内涵，重速度轻效益，整个经济工作都不甚讲究效益。经济决定着财政，因此，建设效益财政也就缺乏基础。大计委，小财政，财政是被动的，基本上只是政府的出纳机构，没有把分配作为社

会再生产过程的一个相对独立的环节，也就不能发挥国家财政作为实现国家职能的手段对经济基础的巩固所应发挥的作用。所以，不可能真正把效益作为自身活动的出发点和归宿。

但在社会主义市场经济体制下，提高经济效益成为经济工作的中心，与之相适应，政府财政也要把效益作为自己的根本目标。换句话说，效益财政与市场经济具有内在的联系。运用市场机制，才会有效益财政，而搞社会主义市场经济，也必须建设效益财政。《效益财政论》在这一背景下诞生，是具有必然性的。

正如社会主义市场经济不同于资本主义市场经济一样，社会主义的效益财政也不同于资本主义的效益财政，这不仅是由社会主义基本制度所决定的，而且也因为社会主义财政在分配的广度和深度上远胜于资本主义财政。此外，效益财政讲求的效益与市场中微观经济实体的效益也有很大区别，它不仅包括经济效益，还包括社会和生态效益；它要兼顾宏观与微观、局部与全局、眼前与长远的效益等。《效益财政论》的作者在这些方面把握得很准，切乎实际，符合辩证唯物主义与历史唯物主义的原则。

在我国，相对于整个财政而言，地方财政更具有其特殊性。如果说传统体制下整个财政类似于政府出纳机构的话，那么地方财政更是一个附属物，没有相对独立性可言。只是在80年代“分灶吃饭”改革特别是90年代分税制改革之后，地方财政的相对独立性才开始显现出来。因此，对地方财政的研究尚属于薄弱环节。作者能以地方财政为着力点来研究效益财政，不仅有现实意义，而且对于财政理论的拓展和财政学科体系的完善也是一个贡献。

通读全书，不难看出作者有较深厚的理论功底。特别是第一部分的论述，解决了一些重大的理论问题，如财政效益与效益财政的关系问题，马克思主义基本原理对效益财政的指导，现代西方制度学派同财政制度创新及效益财政建设的联系等。第二部分联系我国实际进行考察，提出了制约效益财政建设的许多因素，这

些都是很基本很重要的，表明作者从中国的国情出发，理论联系实际，不尚空谈的研究精神。书中还提出了若干对策，虽不一定在任何地方都适用，但基本上是符合当前实际，具有可操作性的。作者长期从事地方财政的实际工作，有丰富的实践经验，许多措施建议都很贴近现实，有较强的指导意义。

中国是一个发展中的社会主义国家，生产力水平不高。由于长期以来受外来思想的影响和小生产思想的束缚，对马列主义的科学社会主义，特别是对过渡时期的基本原理研究不够，对生产关系必须适应生产力、上层建筑必须适应经济基础的辩证关系理解不透，经济建设和财政分配活动都不太重视效益，以致在市场自发机制的作用下，重复建设、重复引进、重复生产严重，产业结构同构化、低档化，从而导致国民经济效益偏低。目前企业亏损增加、浪费严重，中央与地方财政也存在较多的赤字，重速度轻效益的现象还多有发生，如近年来经济过热和“泡沫经济”的出现就是明证。在这种情况下，提出效益财政的观点，并对其进行系统研究，是很及时、很有针对性的，这是每一个关心国家民族命运的人都要引起重视的。希望通过本书的出版，能有更多的财政理论与实际工作者来关心效益问题，关心我国财政经济发展的质量问题，放弃单一速度思想，把效益财政工作推向一个新的高度。

2/3 52

1995.10.

导 言

效益问题是社会发展的根本问题。党的十四届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中明确提出：“积极推进经济增长方式转变，把提高经济效益作为经济工作的中心。”“向结构优化要效益，向规模经济要效益，向科技进步要效益，向科学管理要效益。”从某种意义上讲，经济的含义实质上是指效益，经济发展的快慢好坏取决于效益，而经济又是财政的基础，经济效益决定财政效益，这是一方面。另一方面，财政通过其职能的正常发挥又反作用于经济，也就是说财政效益如何又影响经济效益。所以，研究提高财政效益的问题一直是财政经济界所关注的大事。“效益财政”的提出正是研究如何在良好的经济效益的基础上提高财政效益，从而促进经济良性循环这个大问题。

什么是“效益财政”呢？作者认为可以这样表述：在社会主义市场经济体制下把效益贯穿于财政工作的全过程，以实现财政效益的最大化、最优化为主要目标建立一个能调动和激励各级、各地、各部门、各单位的积极性的财政体制和财务体制；把以最少的投入实现的财政收入及时足额地收起来，在保证国家机器和行政职能正常运行的同时，根据效率优先、兼顾公平的原则，强化财政宏观调控能力，充分发挥财政职能，优化财政支出结构，合

理安排财政支出，促进资源配置、经济结构、社会投资环境、企业经济环境的优化和国民经济持续稳定协调高效地发展，以创造更多的国民收入和财政收入，实现财政经济的良性循环。这个表述中包括财政体制效益、财务体制效益、财政政策效益、财政收入效益、财政支出效益、财政职能效益等方面。

本书主要研究地方财政效益。这是因为在中国这样一个幅员辽阔的国家，地方财政状况如何至关重要，特别是实行分税制财政体制以后，地方财政效益如何是我们十分关心的重要问题。本书在分析中以宏观分析为主，因为财政是政府的一个综合部门，其主要职责是从经济、政治等方面对社会进行引导和调节。我国现在实行市场经济，政企要分开，财政不可能像过去那样直接插手企业经济，而是主要通过制订政策、创造外部环境来对经济进行引导。相对而言，本书对效益财政的研究侧重于宏观方面，即使有些问题涉及微观，也是从宏观和微观结合的角度进行研究，而不是专门单独地探讨微观问题。这里并不是说微观问题不重要，而是由本书的任务和财政部门工作的特点决定的。同时也是说明要真正建立起一种良性运行的效益财政机制，仅靠宏观层次的努力是不够的，它是一个系统工程，需多方面综合治理，宏观与微观相协调。

本书分为三大部分。第一部分为理论分析，类似经济学理论中的规范研究。在这一部分，作者力图构建地方效益财政的理论框架。因为效益财政是一个新的范畴，很多方面无现成理论，所以这方面认识上的分歧很大，为了尽量使人们对效益财政的产生、存在和发展的必然性有一个客观认识，作者花了较大篇幅在这方面展开研究，力图使关于地方效益财政的问题能建立在比较现实的理论基础上。第二部分是制约因素，类似经济学中的实证分析。主要从我国现实情况出发，对照第一部分效益财政的一些基本原理，来寻找、揭示我国现实经济生活中建立效益财政所面临的问

题和矛盾。作者不是站在一般财政工作角度看这些问题，而是从效益财政角度来分析这些问题和矛盾，从而对这些人们早已意识到或经常遇到的问题作出新的解释，得到新的启示，这也是有利于我们转变理财思路的一个重要方面。第三部分是对策研究，主要想提出一些可供操作的建立效益财政的方案措施。虽然提出的很多措施在其他的著作和论文中大都涉及到了，但正如前面所谈到的，本书是对效益财政展开分析的一本专著，具体对策的研究方面也是围绕效益财政，以效益为出发点和归宿点展开的。作者认为只有以效益为出发点和归宿点来研究财政的若干对策与措施，才能从根本上使财政工作避免过去所存在的长远利益与近期利益之间、局部利益与全局利益间以及经济利益与社会利益间的各种矛盾，消除各种摩擦与内耗现象。需要指出的是，我国各地的情况千差万别，书中提出的对策、措施、建议在许多地方不一定行得通，在这方面我们要因地制宜，区别对待。

文中引用大量的文献资料，由于篇幅所限，无法一一列出，敬请谅解，同时对他们致以衷心感谢。由于作者水平有限，文中的错误和疏漏不可避免，敬请读者指正。

目 录

导 言	(1)
-----------	-------

第一篇 理 论 分 析

第一章	效益财政的概念与内涵	(3)
第二章	效益财政是社会主义市场经济的历史选择	(32)
第三章	财政收支效益	(60)
第四章	财政体制效益	(74)
第五章	财政调节、管理与监督效益.....	(88)
第六章	财政的经济、社会、生态效益.....	(121)
第七章	效益财政目标管理及相关条件.....	(137)

第二篇 效 益 制 约

第八章	指导思想和认识上的制约.....	(159)
第九章	宏观环境的制约.....	(177)
第十章	经济结构的制约.....	(205)
第十一章	微观基础的制约.....	(235)
第十二章	财政收支的制约.....	(254)
第十三章	财政宏观调控的制约.....	(283)

第三篇 对策研究

第十四章	建立效益财政应遵循的原则·····	(303)
第十五章	适应市场经济要求,加强财政法制建设 ·····	(316)
第十六章	建立现代企业制度,规范国有资产管理 ·····	(324)
第十七章	完善税制与分税制财政管理体制·····	(352)
第十八章	合理调整财源建设布局·····	(381)
第十九章	改革支出模式,优化财政支出结构 ·····	(402)
第二十章	建立地方财政投融资体系·····	(425)
第二十一章	加强预算内外资金的衔接、归并与管理 ·····	(441)
第二十二章	建立和健全社会保障制度·····	(452)
第二十三章	建立新型地方财政监控体系·····	(474)

第一篇

理论分析

第一章

效益财政的概念与内涵

以地方财政为背景探讨效益财政的概念及其运行机制是本书研究的基点，因此，本书的理论体系、研究内容、范围及目标都将围绕地方财政来展开。为保持本书理论的系统性，提高本书的理论意义、实践指导意义，使效益财政理论的建立有根有据，顺理成章，并使效益财政理论更易被广大地方基层的财政工作人员所理解，本书采用层次渐进分析法，从效益、地方财政等基本范畴的分析入手。

一、效 益

（一）效益的概念

“效益”一词是贯穿本书始终的一个范畴，也是我们必须首先进行界定的基本概念。

从最一般意义上讲，效益即指效果和利益，是对人们的活动合目的性的评价。人的活动总是有目的的，并且也总是有一定结果的，因此总存在一个结果是否符合其目的的问题，即效益总是客观存在的，对其评价的标准也应是客观的。但在实际生活中，由于所处的社会经济环境、所在的生产部门、所站的角度、所持的利益立

场、所用的评价手段等等的差别,人们对效益的评价因人而异,总存在着一定的主观性。综合来看,目前在理论界,对于效益的质的规定大致有下面几种定义:

(1)“效益就是指人们进行某一社会实践活动所得与所费相抵消以后的纯收益。”

(2)西方社会一些福利国家认为:“效益是指社会生产要素的有效利用、资源的合理配置、生产的增长和劳动生产率的提高。”

(3)“效益就是指要以尽量少的活劳动消耗和物质消耗,生产出更多符合社会需要的产品,关键在于产品必须符合社会需要。”

上述各种对效益的定义,都有一定程度的合理性,但都不是本书中对效益的质的规定。第一种定义把“效益”同“纯收益”等同,事实上使这个概念变得因没有实际意义而多余,倒不如直接用“纯收益”来替代之。第二种定义范围太狭隘,实际上只是指物质生产领域中的效益,没有涉及到分配、消费、流通领域。第三种定义也是只局限于生产领域,但比第二种定义有所进步的是其提出了“满足社会需要”这一层次。

科学地定义“效益”一词,应本着从“效果和利益,活动合目的性程度”这一最一般规定出发,全方位地揭示其内涵及外延。效益不应等同于纯收益,不应局限于物质生产领域。在其他领域,诸如分配领域、消费领域有没有效益可言呢?我们的回答是肯定的。一个行为主体开展任何一项活动,都有其效益性,一项活动产生的效果(往往侧重于好的方面)也是效益的一个方面,其中包括对周围人的影响,对环境的影响。因此,我们给“效益”所下的定义是:“行为主体的活动带来的经济利益和在其他方面产生的好的效果。”这一定义与效益的最一般规定是相吻合的。

(二) 效益的内涵

社会是一个大系统,它具有两个基本发展目标:自我保存与进