

中国 过渡经济下的 财政制度研究

ZHONGGUO GUODU JINGJIXIA DE CAIZHENG
ZHIDU YANJIU

杨绪春 著



中国财政经济出版社

中国过渡经济下的 财政制度研究

杨 绪 春 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国过渡经济下的财政制度研究/杨绪春著. —北京:
中国财政经济出版社, 2002. 2

ISBN 7 - 5005 - 5513 - X

I. 中... II. 杨... III. 财政制度 - 研究 - 中国
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 003281 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph @ drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 11 印张 264 000 字

2002 年 2 月第 1 版 2002 年 2 月北京第 1 次印刷

印数:1—1700 定价:25.00 元

ISBN 7 - 5005 - 5513 - X/F·4876

(图书出现印装问题,本社负责调换)

序 言

本书的作者杨绪春博士，是我十余年前就相识的一位颇有见解的年轻人，曾在湖北省财政科研所工作，后转入财政厅业务部门，在职完成博士研究生学习而取得博士学位。他的博士论文经过认真的修改，成为这本专著问世。

当我看到他在博士论文前的题记时，深有同感：

在这历史性的变迁时期，
在这挑战性的浮躁时代，
作为浩繁星空下的一粒尘埃，
我该留下什么？

小杨的发问，恐怕是我、也是我们时代的一切思想者、学术探索者们毫无例外都必须面对的历史性问题。

我们所处的时代，即所谓“信息时代”，或“后工业化时代”，或“新经济时代”，种种概念都在表示人类文明已迈入新的阶段。伴随着有形的物质世界的巨大变化，不同经济体中的制度构成也正在经历深刻的变迁。与探寻星空的奥秘、宇宙的来

龙去脉相仿，寻求社会制度变迁的前景与彼岸，当然会成为牵动人们心智的重大问题。

传统计划在寻求新制度安排的过程中，正处于一种人们称之为过渡经济的阶段。如何解释过渡经济已经发生了的制度转变，如何预测将来的演进，这些问题已经同时引起了西方学者和处于过渡经济现场的学者（如中国的学者们）的关注。中国过渡经济的广阔性、复杂性、特殊性和由此而来的似乎较高的不确定性，也孕育着过渡经济学在中国发展的强大生命力。

随着时间的推移，中国大地上一些有别于其他经济体的特征，会越来越清楚地体现在中国过渡经济中。在认识过渡经济共性的同时，考察、归纳、把握和前瞻性地分析这些特征，对于顺应社会的发展，增强改革的主动性，无疑是很有意义的一件事情。

开展对过渡经济学概念下的财政学研究，是过渡经济学不可避免的重要领域和必要组成部分，而杨绪春的《中国过渡经济下的财政制度研究》一书，正是以中国过渡经济和过渡经济学学科建设为背景，以这一背景下的财政制度变迁作为切入点，来试图完成一个思想者不能不做的求索、追问之事。

书中，作者将过渡时期的财政制度与过渡时期的政治经济特点紧密结合起来加以系统分析，明确提出需要研究和建立一种过渡时期的财政学说，这一学说显然不同于已经比较成熟的市场经济模式下的财政学说，也不同于传统计划经济下的财政学说，而重点是研究过渡经济时期财政制度的经济学解释和制度选择问题。书中具体考察了过渡经济特点对财政制度变革将发生的影响，以及财政制度如何顺应这些特点，并通过财政制度积极地推进过渡经济，使之实现更适合人类优化选择的过渡。

作者在书中考察了中国过渡经济时期的一些基本特征：农业

经济的基础地位，经济中的短缺及其演变，体制变迁的不确定性，计划与市场的混合性，就业压力的严峻性，经济增长的波动性，效率层面的粗放性，以及政治经济内在地趋于开放、民主的导向性。这些特点在中国未来过渡经济时期将长期存在，并将表现出与其他过渡经济体的种种不同之处。作者围绕这些特点，分析过渡经济下的财政制度选择，解释税收制度的变革，探索了当今财政支出制度改革上靠近前沿的部门预算、国库集中支付及政府采购的改革问题。书中还对开放型的过渡经济中如何运用政府财政手段筹措和管理外国政府贷款进行了专门探索。在对具体财政制度变迁的分析中，作者始终力图紧扣过渡时期的特点来分析，并提出了一些关于财政制度变革未来走向的前瞻性看法。

经济研究的功能，说到底，是服务于经济社会发展的现实需求。杨绪春得益长期处在财政工作与财政改革的一线，很“有心”地对过渡经济时期的现象和特征作认真的观察和思考，积累了大量的源于实践的素材，加上他在学术领域孜孜不倦的追求，因而对一些问题的看法可以不拘泥于前人的书本，也不局限于局部的实际，而是力图在规范的理论和不规范的现象中寻求一种适当的、有意义的结合。

尽管我并不认为中国的过渡经济学和作为其组成部分的“过渡财政学”可以很快成型，但它们显然需要在现实生活的动态演进中随人们的社会实践而逐步成型，我想杨绪春以本书对这个过程作了“啼声初试”的努力尝试和贡献。也正是由于客观实践尚未充分展开的限制，小杨书中对最具积极意义的制度设计方面似显笔墨不够；在财政制度如何有效地推进过渡经济演进的考察方面，力度也显单薄一些。当然，这是我们不能苛求于作者的。我相信，小杨已经由此书而在“浩繁星空”之下留痕。

过渡经济及过渡经济下的财政制度都是宏大的课题，我们欣喜地看到，作为一个青年学者，杨绪春博士在这方面走出了宝贵的一步，同时，我们当可寄予希望：更多的有心人士，将对这一课题从理论和实践上继续拓展。

常康

2001 年冬于北京



作者简介

杨绪春，男，1966年出生于湖北荆州古城，中南财经政法大学经济学博士；在湖北省财政厅多年从事预算、外国政府贷款管理等工作。曾在《财政研究》、《求是》等省及省以上报刊上发表论文几十篇，公开出版个人专著《政府如何理财——地方财政改革探索》。现正在美国 Ohio University 攻读 MBA。

目 录

第一章 中国过渡经济的特点 (1)

第一节 对人类经济制度变迁的回眸
..... (1)

第二节 过渡经济及过渡经济学..... (15)

第三节 对经济制度变迁的哲学思考
..... (25)

第四节 中国过渡经济的基本特点..... (33)

第五节 过渡经济的走向分析 (72)

第二章 过渡经济对财政制度的影响 (86)

第一节 通常状态下财政制度的决定和
作用因素..... (87)

第二节 过渡时期经济特点对财政制度
的影响..... (92)

第三节 过渡时期政治、文化因素对财
政制度的影响..... (129)

第四节 过渡时期的财政改革目标和发
展战略..... (152)

第三章 过渡时期的预算支出制度研究	(157)
第一节 过渡时期财政支出的主要特点	(158)
第二节 部门预算的编制	(177)
第三节 国库集中支付改革	(181)
第四节 推行政府采购制度	(193)
第四章 过渡时期的税收制度创新研究	(215)
第一节 国际税制趋势及过渡时期税制模式选择	(215)
第二节 过渡时期中国税收制度发展框架	(223)
第三节 适应过渡经济特点的税制变革	(228)
第五章 过渡时期的财政体制研究	(266)
第一节 1994 年以前我国财政体制变迁的简要回顾	(267)
第二节 分税制体制的改革与创新	(273)
第三节 财政体制的继承和创新	(285)
第四节 建立和完善转移支付制度	(295)
第六章 开放中的财政制度	(310)
第一节 国际合作是解决贫困的新途径	(311)
第二节 中国与国际金融组织合作	(315)
第三节 外国政府贷款:一扇新的资金大门	(321)
第四节 中西部地区发展的新途径	(329)
主要参考文献	(338)
后 记	(343)

第一章

中国过渡经济的特点

本章中心论题：论述什么是过渡经济；中国过渡经济有什么特点；过渡经济的发展趋势。

第一节 对人类经济制度变迁的回眸

地球历经漫长的地质运动，在空气、阳光、水这些上天恩赐的作用力下，在难解的奥秘中产生了生物，进而生物经过由单性细胞逐步向微生物、由单性繁杂的生物逐步演变到高级哺乳动物，直至人类的诞生。人类在这个地球上从最初的蛮荒时代，一天天地走向现代文明。自人类进入文明社会以来，社会的人不可能再回到鲁宾逊的单人世界，人与人之间相互依存关系，由最初简单的氏族部落，到分工协作的开始，直到今日高度发达的信息社会，人类制度路途漫漫地发生变化，正如地壳运动地质时代发生的变化一样。那么，掩卷沉思，透过纷纭世界，让我们一起共同思考：是什么推动人类制度的变迁，尤其人类经济制度发生了

怎样的变迁？

法国文化部历史局局长奥古斯坦·热拉尔认为，“通过历史来了解政治上的决定，要比通过社会——经济数据容易些。通过历史特别是通过‘反思的社会学’，由于它们把各种决定的来龙去脉明明白白地摆了出来，我们就能看出不同的政策类型、主要的备选方案以及采取行动的不同方式，而这些在短期内都可以作为未来的模型”^①。因此，对人类历史上选择的主流制度模式作一个简单的回顾，对寻求当今人类制度变迁可以产生一些启迪。

人类制度在演进过程中，不同时期呈现不同的特征，几千年的文明史是难以用最简炼的文字描绘清楚的。穿越历史的长河，贯穿其中有这样几条线索：生产资料所有制、公平与效率、国家干预程度，而且这几点是紧密相关的。

一、资本主义以前的社会

在原始社会，生产力水平低下，人类征服自然、改造自然的能力极其微弱，生产基本上没有剩余，原始部落大都存在着不劳动就可能饿死的处境。在这种情况下，部落成员一起劳动、一起狩猎，人们的简单生产资料实行公有；因技术手段有限，生产效率低下，对自然界的认知十分有限，面临着严重的供给短缺、艰难的物质条件；社会十分公平，人们生活在平等、互助、友好的精神家园里。

劳动工具的改善为剩余产品提供了可能，氏族公社的扩大也使部落需要的公共管理职能增加，剩余产品的产生和扩大为一部分人脱离直接的劳动生产、专门从事简单的管理职能提供了条件。弱肉强食的竞争结果使一部分获胜者逐步成为统治者，国家

^① 见《国际社会科学杂志》1999年16-2期，第146页。

应运而生。人类进入奴隶社会。在奴隶社会里，奴隶与其他劳动生产资料一样归奴隶主所有，奴隶仅仅是会说话的工具。奴隶主可以自由地买卖奴隶，奴隶对奴隶主存在严重的人身依附关系，社会谈不上公平，更谈不上平等。生产工具水平低下，劳动生产率也十分低下。在奴隶社会，经济高度封闭，几乎没有什么交换。

封建主义社会相对于奴隶社会，农民对地主的依附关系有所减弱，生产资料——主要是土地不像奴隶社会那样完全归少数奴隶主所有，部分农民也有少量土地，当然主要生产资料仍然归地主阶级占有。在封建社会里，用现代产权解释，产权是很清晰的，土地归属所有，十分明了。但是，封建社会下人们对土地、房产等产权的所有，缺乏法律性的制约，国王可以根据个人意志查禁、没收包括地主、官僚拥有的财产。由于生产工具的改进，主要是铜、铁等金属用品在劳动生产中被使用，生产效率虽然总体低下，但较奴隶社会大大提高。生产中的剩余产品仍然不是太充分，交换比较有限，经济在庄园内以自给自足为主，劳动生产也是自主安排，国家（皇帝）对经济、社会的控制力较强，但对生产的直接干预并不明显。

二、资本主义社会并非理想的圣殿

资本主义代表一种新兴的生产关系，它打破了封建贵族的世袭特权，自由、平等的大旗凝聚了千百万民众源于心底的诉求，激发了人的创造活力，早期信奉的政府对经济放任、不干预的基本政策，使经济在竞争中自由和迅速地发展；工业革命、电气时代、信息革命，使人类改造自然的能力大为增强。但资本主义下，人逐渐沦为资本的奴隶；同时源于财富分配的巨大差异，导致人与人之间的极大不平等，同时，早期资本主义信奉的“看不

见的手”调节，实行政府不干涉主义，由于市场调节同样存在缺陷，使资本主义成为并非完美的社会制度。

资本主义有不同的表现形式，既有 19 世纪的“原始”资本主义，也有根据西方发达国家的类型采取相对现代的文明形式的资本主义，还有在发展中的资本主义，比如说，拉美国家的资本主义和由极权的俄罗斯社会成长起来的特殊的“官僚”资本主义。资本主义得以战胜封建主义、并保持活力的核心点是竞争。关于竞争，大英百科全书的解释是：“竞争——生态学中竞争是在一个群落中生活在一起的同种或异种生物体利用共同的资源，而当资源不足以满足所有生物的需要时出现的”。这就是说，竞争的前提条件是“资源不足”，资源的稀缺性或稀缺法则，是经济学的出发点。“竞争是经济学的核心命题。竞争政策的核心目标是维护和促进竞争，并以此保证一国产业活动的效率和活力”^①。

整个人类历史演进的实践和世界多元化发展已经表明，资本主义只是人类发展的一种模式，尽管资本主义社会创造了无与伦比的经济奇迹，但是历史做出的选择是：资本主义并非如此完美，以致人们舍此取谁？在导致资本主义制度不能完全接受的原因中，以下几点值得一提。

其一，市场并非总是有效的。过去所说的市场失效，主要与诸如公共物品的生产和污染的外部性等因素相联系，市场失效，则源于不完全信息、信息的有偿性和不完备市场这些现实的经济条件。为了实现帕累托最优，需要政府通过规制创造和维护一种既公平又能够提高经济效率的竞争环境，以消除竞争策略可能产

^① 见赵伟：《干预市场——当代发达市场经济政府主要经济政策理论分析与实证研究》，经济科学出版社 1999 年版。

生的副作用。斯蒂格利茨认为，经济在本质上总是有约束的帕累托非效率，这是一条定理。

索罗斯甚至提出“市场总是错误的”假设；尽管在亚洲金融危机中，人们称之为金融大盗、金融大鳄，甚至是金融恶棍，索罗斯终究赢得了世界范围内的经济学家的声誉。索罗斯自认为，不管是他 1992 年攻击英国梅杰政府，还是 1997 年在东南亚的动作，都是因为这些地方的危机已经不可避免，他只是提前将气球戳爆，使灾难的严重性降低，否则英国和亚洲怎会有今天。索罗斯的金科玉律是：人类的进步不是通过证明“是”而是通过证伪而取得的。乔治·索罗斯，这个苦孩子出身的匈牙利难民，一辈子的抱负就是——证明富人制度的错误。索罗斯认为，市场的错误来源于人的不完全理解或误解，来源于人们之间行为信息的不对称，来源于据以抉择的信息不完全。任何一个国家，任何一个人，它永远只能生活在一个有限的世界中，既然是有限的，怎么可能得到一个理论上完全的信息呢？在作抉择时，所选用的信息怎么可能是完全对称的呢？索罗斯直言不讳的阐述，多少给我们对现代市场经济认识上一些新的启示。

其二，不平等现象积重难返。在一个资本追逐利润的社会，由于人们占有资本的差异，所获得的收益差别悬殊，导致社会财富分配的巨大差异。不同的财富面前，社会不平等现象由此派生，而且愈演愈烈。不平等现象已经到了积重难返的地步。对于资本主义来说，效率高是真的，社会不平等也是真的。这种不平等现象与资本主义兴起之初人们怀有的平等的初衷，是不相一致。

其三，对人性的抹杀。资本主义在兴起之初，倡导以人为本，人文主义成为当时一面进步的大旗。但是，当资本成为社会运行的主要的无形力量时，人此时变为了资本的奴隶。人性并不

能很好地得到发挥。正如卢梭说的,“生而自由的人却处处被套上枷锁”。私人资本对各国人民权益和尊严的攻击在惊人地加剧,攻击来自最强大的国家及其精英们。但是,总有一天,历史时钟的钟摆会向相反的方向摆去。“资产阶级在它已经取得了统治的地方把一切封建的、宗法的和田园诗般的关系都破坏了。它无情地斩断了把人们束缚于‘天然尊长’的形形色色的封建羁绊,它使人和人之间除了赤裸裸的利害关系,除了冷酷无情的‘现金交易’,就再也没有任何别的联系了。它把宗教虔诚、骑士热忱、小市民伤感这些情感的神圣发作,淹没在利己主义的冰水之中”^①。

三、传统计划经济的失效

基于对资本主义制度种种弊病的剖析,马克思创造了科学社会主义,社会主义实行的是生产资料全民公有制,人们平等地劳动,按劳分配,马克思构想的社会主义是一个平等的社会。社会生产实行有计划的生产,国家是计划的最大组织者,计划经济成为社会主义的代名词。

应该说人们对社会主义构想的确有其理想而合理的成份,特别是人类天性对公平的渴求,社会主义的构想从制度上较大程度满足了人们这种心理。苏联十月革命后,建立了第一个社会主义国家,后来东欧以及并未经历资本主义阶段的中国、北朝鲜、越南、古巴在二战后都相继选择了社会主义制度,实行了中央集权的计划经济模式。计划经济在经过几十年的实践后,在20世纪后期计划经济国家又纷纷放弃或者转向,有的对传统社会主义实

^① 摘自《共产党宣言》,见《马克思和恩格斯选集》人民出版社1962年版,第54页。

行重大改造。是什么原因促使人们放弃传统的计划经济模式？是人们把这种制度暂时地没有运用好，还是这种制度存在一些固有的致命的弱点？人们在完善一种制度的时候，必须客观地分析这种制度的毛病。

（一）信息不完全使计划经济难以与实际相符

基于市场经济下供给与需求的不平衡性，人们渴望一种通过计划来使需求与供给达到均衡的制度。一个国家有没有能力通过全国性的计划实现供给与需求、生产与消费的均衡？实践已证明这种构想是无法很好实现的。因为市场始终出于变化状态，人们的计划根本无法事先设计好这种复杂的市场变化状态。中央集权计划经济的计划者需要搜集的信息，必须比市场社会主义计划者所掌握的信息还要全面，不仅要包括每种产品在每个价位上的供需数量，而且要涵盖生产者在每一特定价位上所提供的产品质量和消费者对质量的评价。这一点由于实践中行不通而导致中央集权计划经济效率低下。当然，这并不意味着否定计划，问题在于计划什么、怎样计划。市场经济中的计划发生在企业内部，协调广泛存在于企业之间。只不过这种协调并非是由全国性的计划框架来操作，而是通过市场参与者之间的交易网络和契约来实现。

计划必须有信息的收集和加工。而信息却不像其他商品，它不能被简单地购买。一个中央计划者甚至不能“命令”下属传送“所有有关信息”。计划者也许不知道哪些信息是有关的；并且，下属能够提供超量的信息，使中央计划者面临着不可能的信号筛选问题。苏东和改革开放前的中国，将政府的作用推至极端，以为政府是一个全部由无私、廉洁、勤奋、智慧、公正，没有利益欲望的人组成的，可以像神一样正确地完成所有的事务，是完美无缺的集体。实践证明，这只不过是柏拉图式的社会理论空想和