

◎ 苏 明 / 著

# 财政理论与 财政政策

C

aiZheng LiLun Yu CaiZheng ZhengCe



经济科学出版社

# 财政理论与财政政策

苏明著

经济科学出版社

2003年·北京

责任编辑：周丽丽  
责任校对：桂裕生  
版式设计：代小卫  
技术编辑：段健英

## 财政理论与财政政策

苏 明 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www.esp.com.cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@esp.com.cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天宇星印刷厂印刷

新路装订厂装订

850×1168 32 开 17.75 印张 450000 字

2003 年 12 月第一版 2003 年 12 月第一次印刷

印数：0001—3100 册

ISBN 7-5058-3822-9/F·3124 定价：28.60 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

**图书在版编目 (CIP) 数据**

财政理论与财政政策 / 苏明著. —北京: 经济科学出版社, 2003.11

ISBN 7-5058-3822-9

I. 财… II. 苏… III. ①财政-经济理论②财政政策-研究 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 096826 号

# 目 录

<b>第一章 财政政策与财政发展战略论析</b> .....	(1)
一、财政政策与政府宏观调控 .....	(2)
二、对中国财政改革的基本看法 .....	(11)
三、当前中国财政运行面临的主要问题 .....	(19)
四、财政发展战略目标与政策取向 .....	(26)
<b>第二章 市场经济条件下公共支出管理政策的理论思考</b> .....	(37)
一、公共支出管理的基本内容 .....	(38)
二、强化公共支出管理的必要性和紧迫性 .....	(46)
三、公共支出的总量控制 .....	(54)
四、公共支出的结构优化 .....	(62)
五、公共支出管理的效益评价 .....	(75)

<b>第三章 政府财政投资的定位及其 投资方向和重点</b>	(81)
一、市场经济条件下政府投资的职能作用	(82)
二、中长期财政投资的方向、结构与规模	(93)
三、财政投资的管理体系	(120)
四、完善财政投资、提高投资效益的对策研究	(131)
<b>第四章 国债政策运用的理论、现状与 未来趋势判断</b>	(147)
一、正确认识国债在宏观调控中的功能和作用	(148)
二、中国国债政策运用的实证分析	(158)
三、2003~2010年我国国债资金变化趋势预测	(168)
四、国外债务政策运用的情况及借鉴	(183)
五、我国今后国债政策运用需注意的几个问题	(207)
<b>第五章 经济结构调整与优化的财税政策研究</b>	(211)
一、经济结构调整与优化的理论分析	(212)
二、当前我国经济结构存在的主要问题	(218)
三、未来一个时期经济结构调整与优化的 财税政策	(228)

<b>第六章 国有经济发展的财税政策研究</b> .....	(245)
一、对国有经济地位和作用的理论思考 .....	(246)
二、正确认识当前国有经济面临的困难 .....	(258)
三、调整和完善财税政策，巩固和发展国有经济 .....	(263)
<b>第七章 中小企业发展的财税政策研究</b> .....	(275)
一、中小企业发展的战略地位和制约因素 .....	(276)
二、中小企业发展中财税政策运用的现状和问题 ——以沈阳市为例 .....	(282)
三、今后完善中小企业财政税收政策的 思路和措施 .....	(302)
<b>第八章 统筹城乡经济社会协调发展的     宏观政策取向</b> .....	(319)
一、我国城乡关系的现状和矛盾 .....	(320)
二、政策、制度是我国现行城乡关系不合理的 关键因素 .....	(332)
三、我国社会经济所处的发展阶段与城乡 关系前瞻 .....	(348)
四、中长期统筹城乡经济社会协调发展的 总体战略思路和对策建议 .....	(355)

<b>第九章 财政与社会保障制度改革</b> .....	(367)
一、关于社会保障若干基本理论问题的探讨 .....	(368)
二、我国社会保障体系的发展现状和当前 面临的主要问题 .....	(379)
三、国外社会保障体系的特征和当前的改革动向 .....	(387)
四、关于我国今后社会保障制度改革及其相关 财政政策的几点思考 .....	(393)
<b>第十章 加入 WTO 对中国财政税收的         影响及对策</b> .....	(409)
一、WTO 的基本规则和中国权利、义务 .....	(410)
二、关于加入 WTO 对中国经济发展影响的 基本判断 .....	(414)
三、关于加入 WTO 对中国财政税收运行 影响的若干分析 .....	(420)
四、关于中国加入 WTO 的财税应对措施 与政策建议 .....	(429)
<b>第十一章 建立国际税收合作组织的研究</b> .....	(447)
一、加强国际税收合作的必要性 .....	(448)
二、现行国际税收合作方式及评价 .....	(455)
三、全球性税收合作组织的框架 .....	(464)



四、对国际税收领域若干重大政策理论问题的看法·····	(470)
五、中国参与国际税收合作的立场与对策·····	(484)
<b>第十二章 中国地方税税权划分的理论分析和改革方向</b> ·····	(493)
一、地方税税权的基本内涵·····	(494)
二、中国地方税税权划分的现状和矛盾·····	(502)
三、国外地方税税权划分的比较分析与借鉴·····	(508)
四、中国地方税税权划分的改革方向与基本设想·····	(519)
<b>第十三章 公共财政框架下构建财政监督体系的研究</b> ·····	(527)
一、财政监督的若干理论分析·····	(528)
二、当前我国财政监督面临的主要问题·····	(533)
三、国外若干国家财政监督的基本做法与经验借鉴·····	(537)
四、今后完善我国财政监督体系的政策建议·····	(545)
<b>后记</b> ·····	(555)

# 第一章

## 财政政策与财政发展战略论析

财政是国家的综合职能部门，财政体制改革在整个国家经济体制改革中占有十分重要的地位和作用。20世纪80年代以来，随着市场化改革的不断深入，我国财政改革亦取得了很大发展，财政通过筹集资金和分配资金，充分发挥了财政宏观调控的职能作用，为我国改革开放和经济发展作出了重大贡献。本章主要从理论和实践的结合上，论述财政政策与政府宏观调控的关系，揭示中国财政改革的现状和矛盾，分析当前中国财政运行面临的主要问题，阐述未来财政改革发展的总体战略目标，进而对中长期财政政策取向提出一些看法。

## 一、财政政策与政府宏观调控

### (一) 在当今世界范围内，财政政策日益成为政府宏观调控不可或缺的一个重要手段

在现代社会，财政从来就是政府的财政，是政府行政的物质基础，是为政府履行其职能服务的。所以，财政的职能取决于政府的职能，即一定时期、一定条件下国家财政要干些什么，取决于这一时期政府职能的定位，或者说政府的作用。中外理论界经常争论的所谓“政府干预经济”与“政府不干预经济”、“最高纲领派政府”与“最低纲领派政府”以及“市场失灵”与“政府失灵”等问题，讨论的就是政府职能定位，实质上它们无不通过政府财政收支参数及其财政政策来反映。从根本上说，“政府应做的，就是财政要干的”。如果财政职能与政府职能出现不协调、不相适应的情况，表明政府职能在改革被肢解，对政府来说是极其危险的。明确这一点，是讨论中国社会主义市场经济条件下财政职能和财政政策的基本前提。<sup>[1]</sup>

西方工业国经济发展历史表明，随着市场经济的发展，政府职能作用不断扩大，同时，财政分配范围也不断拓展，财政政策在政府宏观调控中的地位愈加重要。在早期资本主义阶段，自由放任理论占其主导地位，经济运行完全或主要由市场这只“看不见的手”来调节，政府财政政策作用十分有限，它主要是维持国家机器的运转及兴建一些公共工程。资本主义进入垄断阶段后，

传统的自由放任理论或市场自动均衡学说遇到了严峻挑战，严重的经济危机现实迫使资本主义国家政府寻找新的“药方”。正是在这一背景下，自20世纪30年代以来，西方国家政府普遍接受了凯恩斯主义的主张，运用扩张性的财政政策作为政府干预经济的手段，改变了过去长期以来单纯的消费财政的狭小领域，将财政作为反经济周期的一个重要政策工具。这在一定程度上缓解了资本主义社会的经济矛盾，促进了生产力的发展。著名的美国罗斯福“新政”就是20世纪30年代初运用财政手段启动经济的成功范例，其主要内容是兴办社会公共工程，增加社会需求，改善就业状况。美国于1933年建立国民工程署，改变对失业者单纯救济的办法，通过以工代赈项目为失业者提供工作。同年建立的公共工程署，负责大规模公共工程建设，为了提高投资效益，无论联邦或非联邦项目都要求具有永久价值，如修筑公路改善交通，建立大学校舍大楼，上下水道的现代化及其他公用项目，清理贫民窟以及修建水利工程等。这项计划1933年至1936年共耗资44.25亿美元，成为1941年战争拨款以前联邦政府的最大开支。1938年，美国经济出现衰退现象，罗斯福向国会建议增加30亿美元的财政支出兴办公共工程。实施这个计划后经济形势迅速好转。<sup>[2]</sup>这说明自20世纪30年代开始，西方国家政府通过财政政策来干预经济生活的力度显著增强，并取得明显成效。第二次世界大战后西方国家的政府职能和财政职能进一步扩大，据世界银行的专题研究，这主要是来自三个方面的原因：一是必须给那些遭受临时收入损失或其他损失的人提供福利收益；二是实行适当的公私混合经济，这种经济往往意味着要将许多战略性产业国有化；三是必须协调宏观经济政策，其原因是市场自身并不会带来与个人目标一致的稳定的宏观经济结果。于是国家承担了

新的职能并将原有的职能加以扩展。<sup>[3]</sup>以上分析表明，西方工业国在过去长时期的经济发展中，特别是近一个世纪以来，政府调控范围和财政职能大大拓宽，由此导致财政收支规模呈现出不断增长的趋势。据世界银行 1997 年专题研究报告提供的资料，在 20 世纪中，各国政府财政规模大幅度扩大，工业国尤其明显，如 OECD 国家政府总支出占 GDP 的百分比，1870 年约为 8%，1913 年为 10%，1937 年为 20% 左右，1960 年为 18%，1980 年为 43%，到 1995 年已上升为 48%。<sup>[4]</sup>另外，从西方工业国的财政支出结构看，并不是纯粹的消费财政，经济建设投资占有相当的比重。以 1986 年为例，西方发达国家经济建设支出占财政支出的比重平均为 10%，其中美国为 17%，英国为 15%，法国为 12%，加拿大为 25%。<sup>[5]</sup>这标志着在现代经济条件下，西方政府及其财政干预经济的力度显著增强。总之，现代西方财政理论和财政调控日趋完善，它已否定了传统的“健全财政”、“消费财政”的理财方针，在强化政府作用的同时，强调财政在资源配置、收入分配和经济稳定这三个方面的基本职能。现在西方发达市场经济国家的实践，正是遵循建立在上述财政职能基础上的现代政府理财方针运作，以期达到实现政府调控经济的目标。

发展中国家在 20 世纪后半叶，其政府职能和财政职能亦迅速扩大。世界银行 1997 年发展报告分析了这方面的原因，指出它最初是来自于殖民主义崩溃之后的国家和民族建设，另外比这些因素更重要的，是在过去 50 年间关于政府作用的概念发生了变化。从殖民主义统治时期独立出来的亚洲、中东和北非的大多数发展中国家，对于国家主导型经济发展抱有强烈的信心，政府可以将资源和人民动员起来以实现快速的增长，并消除社会不公。因此，许多拉丁美洲、中东和非洲国家采用了国家主导的、

进口替代型工业化的第二次世界大战后发展模式。<sup>[6]</sup>正是在这种背景下，第二次世界大战后许多发展中国家的财政能力及其政府调控能力都有显著增强。资料表明，所有发展中国家中央政府总支出占 GDP 的百分比，1960~1964 年约为 17%，1970~1974 年为 20%，1980~1984 年为 28%，1990~1994 年为 27%。其中东亚和太平洋地区发展中国家的这一比重同期大约分别为 16%、18%、26% 和 27%；南亚地区发展中国家（包括有关地区）分别为 17%、15%、25% 和 30%。<sup>[7]</sup>特别需注意的是发展中国家伴随着财政总规模的扩大，财政分配结构发生了较大变化，一个明显特征是有相当部分的财政资金用于经济建设，而且经济建设支出比重大大高于西方发达国家。如 1986 年西方发达国家经济建设支出比重平均占 18%，而发展中国家这一比重平均高达 42%，其中印度为 36%，韩国为 35%，泰国为 42%，巴西为 31%。<sup>[8]</sup>这是发展中国家强化财政干预经济的一个显著标志，也是一些发展中国家实行政府主导型经济发展战略的必然结果。

通过以上分析，可以得到以下三点重要结论：（1）不论是工业化国家，还是发展中国家，从长期历史进程分析，政府职能和财政职能扩大了，而不是缩小了，这是市场经济平稳运行的一个必要条件；（2）政府宏观调控能力最终要体现在财政能力上，没有相当的财政规模，政府的宏观调控只能是画饼充饥。而上述分析表明，国外过去长时期财政收支规模表现出大幅度扩张的趋势，从而为政府调控提供了较为坚实的财力基础；（3）不论是发达国家，还是发展中国家，财政不是吃饭财政，具有一定的建设性特征，而且发展中国家由于采纳了政府主导型经济模式，其财政的建设性特征更为明显。总之，从当今世界范围观察，随着现代市场经济的建立和发展，财政政策日益成为政府宏观经济调控

的一个重要手段。这对于正确界定我国市场经济条件下财政政策调控的基本职能作用是有启发的。

## (二) 中国改革进程中财政政策调控功能的理论分析

中国属于发展中国家，而且正处于体制转轨时期，政府面临着市场化、工业化的艰巨任务。政府的职能和任务就是财政的职能和任务，“政府应做的，就是财政要干的”，因此，未来中长期财政政策调控的目标就是依据国家宏观经济政策和远景发展纲要，正确处理财政分配关系，为政府实施有效的宏观调控提供财力保障。从理论上分析，我国转轨时期财政政策调控的基本功能可作如下界定：

第一，优化资源配置，实现宏观调控目标。对一个发展中国家来说，宏观调控首要的目标是保持尽可能快的经济增长，与此同时，实现经济结构的转换和升级。为此，如何把有限的资源进行最优的配置，就成为问题的关键。资源配置有两个基本手段：一是市场机制配置，二是政府财政配置。在社会主义市场经济条件下，政府财政是一个十分重要的资源配置机制，而不仅仅是跟在市场调节后面的“拾遗补阙”。对于社会共同需要的公共产品诸如国防、外交、文化、教育、卫生以及公共工程建设项目等，完全或主要由政府财政来提供，这也是财政最基本的职责所在。但在我国，财政配置资源的任务决不仅仅限于此。对我国整体产业布局的形成、宏观产业结构的调节、国家主导产业及其支柱产业的选择等，仅靠市场机制是不行的，需要依靠政府的力量，特别是通过政府财政的税收、投资、补贴、贴息等财政手段加以扶持。也就是说，在市场经济条件下，国家财政客观上具有经济建

设职能，需要参与经济领域的调控，这是未来我国政府财政配置资源的一个重要政策取向，也是提高宏观经济效益、加速我国现代化建设进程的一个必要条件。

第二，调节收入分配，处理好公平与效率的关系。收入公平分配是一个重大的社会问题，也是一个世界性的难题。一般地讲，当经济发展水平达到一定程度之后，社会公平和经济效率就变成一种反向关系，即分配不公平会妨碍经济效率的提高。在当前我国的市场化改革中，分配不公主要有三种表现形式，一是收入差距过大；二是平均主义；三是缺乏有效的社会保障。这些问题不解决，经济运行就缺乏一个良好的社会环境，也大大降低了经济效率。特别应看到，在我国今后市场经济的发展中，随着收入差距的进一步扩大，以及养老人口增多和失业压力的加大，收入公平分配问题将会更加突出。如何建立一个既充满竞争、又充满关怀的社会是政府收入分配制度调节面临的一项紧迫任务。财政是国家的一种集中性分配，在收入公平分配方面扮演着重要角色。它通过对高收入者的税收调节、对低收入者的生活补助以及其他较为完善的社会保障制度，可以从宏观上调节国民收入分配格局，缓解社会分配不公的矛盾，从而促进社会分配的相对公平。

第三，调节社会供需矛盾，实现社会经济的稳定。美国财政学家穆斯格雷夫认为，在市场经济中，充分就业和物价稳定不能自动出现，而需要财政政策的指导。没有财政政策的指导，经济往往易于大幅度波动，或为长期的持续的失业与通货膨胀所苦。<sup>[9]</sup>这就表明，财政在实现社会经济的稳定方面，即促进充分就业、物价稳定、抑制经济波动等方面，具有重要作用。那么，财政政策调控如何发挥这一“稳定”功能呢？关键是调节社会供



需矛盾，促进社会供需平衡。社会供需平衡是宏观经济运行的一个重大比例关系，如果社会总供求保持了平衡，物价水平总是基本稳定的，经济增长率也是适度的，而充分就业也是不难实现的。所以，运用财政手段促进社会经济的稳定，首要的是调节总需求与总供给的平衡。通过财政来调节总供给和总需求的平衡，就是通过有目的、有计划的集中性的财政收支分配，来矫正无数微观经济主体的分散的收支活动所形成的不利结果，或者说是一种着眼于宏观经济的收支活动来调节无数着眼于微观经济的收支活动。为此，就要求摆脱单纯财政观点，不是就财政平衡来搞平衡，而应着眼于全社会的总量平衡。当总需求超过总供给时，财政可以减少支出和增加税收或二者同时并举，通过减少政府需求和减少非政府部门需求来压缩总需求。一旦出现总需求小于总供给的情况，财政可以增加支出和减少税收或二者同时并举，由此扩大总需求。在这个过程中，财政收支不平衡是可能的而且是允许的。<sup>[10]</sup>针对不断变化的经济形势而灵活地变动支出和税收，被西方学者称为“相机抉择”的财政政策。应该说这是现代经济条件下政府理财和实施财政宏观调控的一个重要政策思想，对我们是有启发的。以上分析表明，社会总供给与社会需求的平衡是促进社会经济稳定的一个前提条件，而财政政策是维持社会供需总量平衡的重要手段。

### （三）市场经济下财政宏观调控职能的进一步探讨

当前我国财政经济学界对财政职能或财政调控的功能，认识不尽一致，主要分歧在于如何认识市场经济下财政的经济职能。有一种较流行的观点，认为随着市场经济新体制的建立，我国财