

原崇信 著

财政运行机制 研究



经济科学出版社

财政运行机制研究

原崇信 著

经济科学出版社

责任编辑：王东萍

责任校对：杨晓莹

技术编辑：李长建

财政运行机制研究

原崇信 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

第二编辑中心：88191344 发行部电话：88191515

网址：www.csp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天宇星印刷厂印刷

三佳集团装订厂装订

880×1230 32 开 12.625 印张 250000 字

2002 年 4 月第一版 2002 年 4 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-2973-4/F·2341 定价：25.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

对财政分配机制的研究 有重要意义

(代序)

陈 淮

政府经济职能转变，是以社会主义市场经济为目标的改革的一个重要组成部分。一方面，政府从利用行政权力、计划手段直接配置资源的地位上退出了；但另一方面，政府在组织与维护社会经济秩序、提供公共产品、实现社会公平方面的责任大大加强。人们共识，市场经济不是不要政府，而是要一个“好”的政府，一个在保证市场效率的前提下具有纠正市场“失败”的能力和促进经济发展的优化程度不断提高的政府。

研究政府的经济行为，重点是要研究政府的财政行为。近年来，关于“公共财政”的研究已经成为经济理论研究的的前沿之一。在市场经济条件下，政府的财政行为是政府以何种方式参与社会经济活动、在社会经济活动中扮演什么样的角色，以及怎样调整与社会经济活动的所有参与者之间利益关系的基本体现方式之一。

在我国近年来的经济发展与改革实践中，人们对财政行为的探讨较多地集中于收入过程。对税赋增收、国债增发的关注远远高过对财政支出行为的关注。现在看，加强对财政支出行为的研究已经是迫切之需。

很多人以为，财政工作难点在于怎么收钱。这种认识不对。2000年和2001年，我国的税收总额从1999年的10 312亿元分别增长到了12 660亿元和15 157亿元，分别比上年增长22.8%和19.7%。在国民经济年增长速度保持在7%略高的两年时间中，政府税收竟增长了将近50%。这意味着什么？意味着随着我国经济的不断发展，财政工作的主要难点已经从“收”的过程转变到了“支”的过程。实现财政资源的优化配置，关键不在于怎样“收”，而在于怎样“支”。

从理论与实践发展看，当前有三个新问题迫切需要深入讨论。

第一，整顿市场经济秩序、反腐败与财政支出结构的调整。近年来，一些领域市场经济秩序混乱的问题已成为发展与改革的重要阻滞。一个普遍现象是，在“体制内”因素和“体制外”因素两方面中，政府、执法机构腐败及“猫鼠串通”等体制内因素的失控是主要原因。为什么会发生这种现象？一个深层次原因是一些政府机构维持运转的费用及人员开支无法充分从财政预算中得到满足，不得不利用行政权力在市场上“设租寻租”。政府“创收”导致腐败已是人们的共识。现在看，整顿市场经济秩序与反腐败，一个不能回避的治本之策是推进一项财政支出的革命，彻底革掉那种明知不敷需要却自欺欺人的财政预算的命，真正实现所有政府职能部门“收支两条线”。

第二，缩小区域间发展差距与财政手段创新。我国的国情是发展不平衡。其中迫切需要调整的一个不

平衡是区域间的发展不平衡。由此就有了“西部大开发战略”。推进西部大开发的重要措施之一就是实施财政转移支付制度。但从目前看,要使这项政策真正收到更大效果,可能还需要探索更多的新路。因为仅仅依靠从东部发达地区收取的税赋补贴西部,这个政策的作用是十分有限的。政府的财政行为应当更多地寻求“四两拨千斤”的方式。例如为什么不能让西部地方政府面向全国发行公众化、市场化的地方政府债,把中央财政转移支付的资金用作贴息呢?利用这种财政手段,不仅可以迅速放大中央政府转移支付的资金规模,而且可以极大地提高西部地方政府的债信。

第三,推进经济建设与承担改革成本。根据 2001 年末的中央经济工作会议精神,我国 2002 年财政政策的一个新特点是明确提出要继续发行长期国债。一个重要趋势是,长期国债的用途正在从一般性的生产建设投资上转移到承担改革成本上。在目前的改革进程中,迫切需要化解的改革成本集中于三个方面:一是社会保障体系改革过程中的个人账户“空账”问题;二是银行等金融机构由旧体制遗留下来的巨额不良资产处置问题;三是国有经济有进有退的战略性调整中国有资产的账面价格与市场价格无法衔接的问题。解决好这三个问题是改善社会经济预期、化解经济运行风险、实现产权流动以及优化国有经济布局的关键,也是实现经济良性运行的关键。财政信用也是一种有限的资源,这种资源应当更多地配置在对改革与发展有关键性促进作用的领域。承担改革成本就是这样的一个关键领域,化解改革成本

是我国的一个特殊性问题。在财政支出与分配问题上探索这样一个问题具有非常重大的现实意义。

原崇信同志所著“财政运行机制研究”一书比较系统地对财政与经济发展之间关系、财政职能转变、财政支出范围调整等方面进行了深入的研究，特别是对财政资源的分配机制进行了很有益的探索。我认为这个研究是具有重要理论与现实意义的。希望本书的出版能将这个领域的研究进一步引向深入。

2002年3月12日

目 录

上篇 财政收入与经济发展 相适应机制研究

第一章 财政收入增长与经济增长

相适应机制研究 (3)

第一节 财政收入与经济增长关系的一般分析..... (3)

一、财政收入与经济增长的含义及衡量

指标的界定..... (3)

二、财政收入与经济增长关系的定性、

定量分析..... (7)

第二节 山西财政收入与经济增长关系的

实证分析 (18)

一、关于山西财政收入与经济增长关系

实证分析的一些说明 (18)

二、关于山西财政收入与经济增长

适应状况的分析 (19)

三、山西财政收入与经济增长不相

适应的原因分析 (30)

第二章 财政收入增长与经济结构变化

相适应机制研究 (33)

第一节 经济结构变动与财政收入

增长的内在机制	(33)
一、产业结构与财政收入增长的关系	(34)
二、企业所有制结构与财政收入增长的关系	(38)
第二节 山西经济结构变化与财政收入	
增长的实证分析	(40)
一、山西财政收入增长与产业结构现状分析	(40)
二、山西财政收入增长与企业所有制结构现状分析	(46)
第三节 建立和完善财政收入增长与经济结构变化相适应的分配机制	(49)
一、建立和完善经济增长机制, 优化经济结构, 提高经济增长的质量和效益	(50)
二、完善收入分配机制; 强化收入管理, 使财政收入增长与经济结构变化相同步	(53)
第三章 经济体制、分配政策、财政制度与财政收入增长相适应机制研究	(58)
第一节 经济体制、分配政策、财政制度与财政收入关系的一般分析	(58)
一、经济体制、分配政策、财政制度的涵义	(58)
二、经济体制、分配政策、财政制度与财政收入的一般关系	(67)
三、经济体制、分配政策、财政制度与财政收入关系的国际比较及借鉴	(70)
第二节 山西财政收入增长与分配政策、财政制度关系的实证分析	(82)

- 一、改革以来山西财政收入与分配政策、财政制度
关系的现状分析 (82)
- 二、山西财政收入增长与经济体制、财政制度、
分配政策不相适应的原因分析 (86)
- 三、促使经济体制、分配政策、财政制度与山西
财政收入相适应的政策建议 (96)

中篇 财政支出与政府职能转换、 事业发展、经济效益提高 相适应机制研究

- 第四章 政府职能及财政职能的界定** (103)
- 第一节 政府概念的分析与界定 (103)
- 一、思想家和政治家们对政府一词的阐述 (104)
- 二、百科全书对政府一词的注释 (108)
- 三、政府的起源 (111)
- 第二节 政府职能及其界定 (114)
- 一、关于政府职能的不同界定 (114)
- 二、政府职能的界定 (119)
- 三、政府经济职能的范围 (121)
- 四、关于政府职能的不同界说 (125)
- 五、结论 (128)
- 第三节 财政活动范围的界定 (132)
- 一、财政活动范围取决于政府行为取向 (132)
- 二、财政活动范围及形式受市场规律制约 (136)
- 第五章 财政支出范围及其调整** (144)

第一节 财政支出存在的问题·····	(144)
一、财政支出越位问题·····	(144)
二、财政支出缺位问题·····	(145)
三、财政支出错位问题·····	(146)
第二节 财政支出责任的确定·····	(147)
一、政府职能范围的三个层次·····	(147)
二、财政支出责任的划分原则·····	(148)
三、财政支出责任划分的国际比较·····	(149)
四、支出责任划分·····	(151)
五、财政支出范围的调整·····	(153)
第三节 对财政支出的进一步分析·····	(156)
一、财政支出总量分析·····	(156)
二、财政支出规模的国际比较·····	(162)
三、财政支出具体分析·····	(165)
第六章 建立与事业发展相适应的	
财政支出管理机制 ·····	(173)
第一节 社会主义市场经济体制下事业及	
事业支出的界定·····	(174)
一、对社会事业及事业性支出的历史考察·····	(174)
二、市场经济体制下社会事业的界定·····	(174)
三、社会事业的分类·····	(177)
第二节 事业发展与财政事业性支出增长的分析·····	(184)
一、事业发展及财政事业性支出增长的宏观分析·····	(185)
二、事业性支出增长的微观分析·····	(187)
第三节 财政支出与事业发展相适应管理	
机制的建立·····	(191)

一、对财政支出与事业发展相适应机制 的初步界定·····	(192)
二、事业支出的总量控制机制·····	(194)
三、事业支出的结构控制机制·····	(196)
第七章 规范与完善财政支出	
均衡机制 ·····	(200)
第一节 财政支出均衡机制的理论分析 ·····	(200)
一、财政支出均衡机制的含义·····	(200)
二、财政支出均衡机制的理论依据分析·····	(201)
三、财政支出均衡机制的内容·····	(204)
第二节 规范与完善政府间转移支付制度 ·····	(212)
一、现行政府间转移支付制度存在的主要问题·····	(212)
二、完善政府间转移支付制度的对策·····	(217)
第三节 规范与完善财政补贴支出和 社会保障制度 ·····	(220)
一、规范与完善财政补贴支出·····	(220)
二、规范与完善社会保障制度·····	(223)
第八章 建立有效的财政支出与财政效益	
相适应的机制 ·····	(233)
第一节 财政效益的内涵与特征 ·····	(233)
一、财政效益的概念·····	(233)
二、财政效益的表现形式·····	(234)
三、财政效益的特征·····	(238)
第二节 财政支出与财政效益的关系 ·····	(240)
一、财政支出与财政效益关系的复杂性·····	(240)
二、财政支出与财政效益相互关系的分析·····	(241)

三、财政支出与经济发展, 社会发展的关系·····	(246)
第三节 财政支出规模与财政效益·····	(249)
一、财政支出规模的概念·····	(249)
二、财政支出规模与财政效益的初步分析·····	(250)
三、财政支出规模中投资规模与经济效益·····	(253)
四、财政支出规模中公共支出规模与社会效益·····	(256)
第四节 财政支出结构与财政效益·····	(260)
一、经济建设方面的财政支出·····	(261)
二、社会公共事业方面的财政支出·····	(262)
三、政权建设方面的财政支出·····	(264)
第五节 建立财政支出效益的评价体系·····	(266)
一、经济建设支出的财政效益指标·····	(266)
二、社会公共事业支出的财政效益指标·····	(269)
三、财政效益指标·····	(275)
四、西方国家财政支出经济效益评价方法·····	(276)
第六节 建立财政支出与财政效益 相适应的运行机制·····	(280)
一、在讲求经济效益的同时, 更重视 财政效益·····	(280)
二、建立财政支出与财政效益相适应运行 机制的主要内容·····	(285)

下篇 地方财政收支平衡机制

第九章 地方财政收支平衡的

理论分析 ·····	(291)
------------	-------

第一节 建立财政收支平衡机制的必要性·····	(291)
一、地方财政平衡是国家财政平衡的关键·····	(292)
二、建立地方财政收支平衡机制要解决的 几个重要问题·····	(302)
第二节 影响地方财政平衡因素的相关性分析·····	(306)
一、对地方财政收支平衡模型内两大 因素的分析·····	(307)
二、对内生变量的分析·····	(314)
三、对外生变量的分析·····	(315)
第十章 完善地方财政收入控制系统 ·····	(321)
第一节 地方财政收入控制系统描述·····	(321)
一、地方财政收入控制系统的整体性·····	(322)
二、地方财政收入控制系统的综合性·····	(324)
三、地方财政收入控制系统的有序性·····	(325)
四、地方财政收入控制系统的层次结构性·····	(326)
第二节 地方财政收入控制的基本原则·····	(328)
一、地方财政收入必须充分·····	(328)
二、地方财政收入必须适度·····	(331)
第三节 完善地方财政收入控制系统的举措·····	(334)
一、确定合理的地方财政支出规模·····	(335)
二、清费立税, 统一财政, 规范政府财政收入·····	(336)
三、完善税制, 强化征管, 足额征税·····	(343)
四、降低税收成本·····	(346)
第十一章 地方财政支出控制 系统 ·····	(351)
第一节 完善地方财政支出总量控制机制·····	(351)

一、地方财政支出膨胀的实证分析·····	(351)
二、地方财政支出总量控制必须坚持的原则·····	(353)
三、地方财政支出总量控制的措施·····	(357)
第二节 完善地方财政支出的约束机制·····	(366)
一、规范与完善政府采购制度·····	(366)
二、规范与完善定员定额管理、编好部门预算·····	(369)
三、建立重点支出比例控制机制·····	(377)
四、完善会计集中核算，推行国库 集中收付制度·····	(378)
第三节 完善地方财政支出的监督机制·····	(381)
一、建立完善依法理财机制·····	(382)
二、规范、充实支出预算，强化 预算监督·····	(383)
三、规范支出管理，强化财务监督·····	(383)
四、完善专项支出跟踪检查制度·····	(384)
参考书目·····	(385)
后 记·····	(387)

上 篇

财政收入与经济发展 相适应机制研究

财政收入是财政支出的约束条件。财政收入规模的大小直接制约财政支出水平，从而影响政府职能的正常发挥。为此，谋求财政收入持续稳定增长是世界各国政府主要的财政目标。然而，财政收入规模的大小、财政收入增长速度的快慢，不完全依政府的意志为转移，它要受到经济、政治、社会等因素的影响和制约。

现代经济学认为，经济发展是指随着产出的增长而出现的经济、政治、社会结构的变化以及经济生活质量的有效提高，它是反映经济与社会进步的、由众多指标所构成的一个复杂的综合体系。一般认为，这个综合体系是由国民经济量的增长与扩张、经济和社会结构的转换以及经济生活质量的改善这三项内容组成的一个有机整体，缺少其中任何一项内容、或其中任何一项内容没有实质性的提高或改善，都不可能成为完全意义上的经济发展。中国传统财政理论认为，财政收入的增长速度取决于国民经济的发展水平。经济发展和财政收入之间的关系是源和流、根和叶的关系，源远才能流长，根深才能叶茂。为此，本篇将以现代经济发展理论为基础，结合社会经济发展的历史与经济体制的变化，分别从经济增长、经济结构、经济体制、分配政策、财政制度等方面，就它们与财政收入的关系做一般分析，找出它们与财政收入之间内在的一般性的规律所在；以这些一般性规律为参照系，在对山西省财政收入与经济发展的关系做实证分析的基础上，研究山西省财政收入与经济发展之间的变化关系，探求保持两者变化相适应机制的对策。