

马国贤 著

政府经济学

——走向社会主义市场经济的
政府理财理论与政策



政 府 经 济 学

——走向社会主义市场经济的
政府理财理论与政策

马 国 贤 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学:走向社会主义市场经济的政府理财理论与政策/马国贤编著.-北京:中国财政经济出版社,1995.8

ISBN 7-5005-2859-0

I. 政… II. 马… III. 国家行政机关-经济管理:宏观管理-经济理论 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 11408 号

中国财政经济出版社出版

社址:北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码:100010

河北涿州新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.625 印张 325 000 字

1995 年 11 月第 1 版 1995 年 11 月北京第 1 次印刷

印数:1-3250 定价:25.00 元

ISBN 7-5005-2859-0/F·2710

(图书出现印装问题,本社负责调换)

编辑者的话

从政府行为的角度研究财政学,是目前部分中青年财政理论研究人员中的一种新思潮。这种新思潮影响较广,很多中青年学者正在酝酿或已经动笔撰写有关“政府经济学”的书。而马国贤同志所著的这本书,是同类书中第一本正式出版的著作。

政府经济学的概念,是受国外某些财政学流派影响而在中国传播开的。由于中国目前的社会主义市场经济财政理论尚不够完善、不够体系化,这些中青年经济学者,尝试用对于中国来说较新的学术观念,重新认识和设计中国的财政理论体系,这是有积极意义的。因为本书代表了这一新思潮,所以我们予以出版。但由于书中的观念和分析是一种新的尝试和探索,当然有些问题必然是值得更进一步探讨的。我们尽量保留了原稿的观点和论述风格,寄希望于通过本书的出版,进一步活跃财政学界的学术讨论空气。

序 言

马国贤同志所著《政府经济学》是一本研究政府经济行为和经济关系的专著。

我国正处于经济体制转轨过程中,那么,在社会主义市场经济体制下,政府的职能应当是什么?政府应当干什么,不该干什么?在转轨过程中哪些要弱化,哪些要加强?这是由传统经济体制走向社会主义市场经济体制过程中必须解决的基本问题,构造《政府经济学》自然要以这个基本问题作为出发点和立足点。

经济体制转轨与政府职能转换的关系,是十分明显的。传统体制下,政府集政治、社会、经济职能于一身,相互不分,而其经济职能又是充当“大总管”的角色。社会主义市场经济体制则意味着在国家宏观调控下使市场在资源配置中起基础性作用,政府是在市场配置的基础上,在“市场失灵”的领域发挥配置作用,并从各方面为市场经济的运行提供良好环境,通过政策调控实现经济的持续稳定发展。由此可见,政府职能转换是经济体制转轨的内在要求。可以说,没有政府职能的转换,经济体制改革就缺乏前提;政府职能没有转换,经济体制转轨也就不能完成。本书专列一章研究社会主义市场经济体制下的政府职能问题。主张国家与政府是两个不同的概念,不能混淆;政府是由一定阶级占统治地位的公共权力机关,承担着政治、经济、公共三大职能;政府的经济职能是充当市场

经济“规则的制定者和裁判员”的角色,同时政府作为一个经济主体也有个理财问题,即理公共之财。作者把这些论点作为本书构造的基本点是顺理成章的,并具有新意。

对“政府经济学”和“财政学”的关系可能有不同看法,有人认为“政府经济学”即是“财政学”,有人认为二者是不同学科,不能混同。据我看,“政府经济学”和“财政学”不能只是书名的差别,既然冠以不同名称,自然在内涵和外延上要有差别,但又不能否认二者的相关性或共性。是否可以这样理解:“政府经济学”是扩展了的“财政学”,或者说,“政府经济学”是从更高、更广的视野来研究的“财政学”。不妨举个例子:关于政府职能问题是“政府经济学”的出发点和立足点,是该学科必不可少的基本内容。而对“财政学”来说,研究财政问题也必须以政府职能为前提,但却不必作为独立的研究课题。本书认为二者是有差别的。比如“政府经济学”不仅要研究政府理财问题,而且要研究政府职能、产业政策、产权关系、社会保障等更为广泛的经济问题。但作者也认为政府理财问题是“政府经济学”的核心内容。我同意“有差别又有联系”这种提法。这种提法有几点好处:一是在学科上不必完全混同;二是在实践上不必以“政府经济学”代替原有“财政学”;三是有利于财政学的深化和提高,通过政府经济学可以研究决定财政运行的而财政学又不必深入研究的一些前提性问题,如政府职能、产权制度以及广义的经济法规与经济政策的制定和执行等等。

研究理财思想是本书的一大特色。如果说在走向社会主义市场经济体制中财政体制要转轨,那么首先是理财思想的转变;如果说财政体制改革滞后于社会主义市场经济的发展,那末首先表现为理财思想的滞后。作者从中国传统文化入手,分析了传统文化在政府理财思想上的种种表现,而后提出政府理财的四项原则和新时期的十项理财观念。在这方面,不仅是有所前进,而是弥补了当

前理论界的空白,读后颇受启迪。

作者着力论述地方政府的理财问题,也构成本书的一个特色。本书专设“多级政府理财论”一章。分析了多级政府与多级财政,提出正确处理多级政府理财关系的原则,研究了事权划分以及预算管理体制。特别是论述了地方政府的理财思想和理财方法,指出传统预算管理中“按人头分预算”和“基数法”的弊端,提出“以事定支”和“零基预算法”来改革支出管理的思路。可以说,这是开辟了过去财政学中的一片荒芜的园地。

此外,产权与产权制度理应是政府经济学的重要内容,对我国来说更是如此。这是因为我国的国有企业是社会主义市场经济的基础,国有企业改革是经济体制改革的中心环节。其实,在我国研究财政问题也离不开产权问题,因为企业是以财政运行为基础,当然不必列为研究专题。至于税收问题和社会保障问题,是政府经济学和财政学都不可或缺的内容,在这些方面作者都有个人的独到见解。

《政府经济学》一书,有理论,有实际,有新思路,有新观点,作者熟悉实际生活,尤其是地方财政和经济,用通俗的手法写得亲切可读!

中国人民大学教授 陈共

1995年5月

前 言

马国贤同志所著《政府经济学》是一本研究在社会主义市场经济下政府经济,特别是在现阶段我国多级政府条件下地方政府的经济行为的专著。本书立意清新,读后颇有收益。

本人长期在企业和政府机关工作,深深感受到政府在国家 and 地区经济发展中的重要作用,也希望出版一些这方面的书,系统地研究政府行为,政府理财问题,指导政府工作。党的十四大指出,我国要建设的是社会主义市场经济,这就是说,它是一种在政府宏观指导下的市场经济,而不是那种建立在“廉价政府”和实行“自由、放任”政策的市场经济。在建立社会主义市场经济过程中,政府应当做什么?不应当做什么?如何处理好与市场的关系?如何去引导地方经济发展和群众致富?等等,都是摆在我们各级领导面前的困难的,而又是不可回避、必须回答的问题。在分税制财政体制下,各级政府已经获得了财权,如何管好财政资金,处理好吃饭与经济发展的关系,这也是最困难的问题之一。本书就是针对经济体制变化的新形势,试图回答上述问题的专著。

在现代社会里,社会化大生产的生产方式决定了无论东方市场经济国家的政府,还是西方市场经济国家的政府,它们没有一个是只管经济的。政府具有经济职能,参与经济管理,这是与传统政府理论的最大区别之所在。这是本书的立论支点。然而,如何管理

经济,由于各国的国情不同,又产生了多种可选择的模式。在这方面,本书作了重要展开。尤其对于沿海地区的浙江省,资源、资金相对短缺,要在市场经济中崛起,成为经济大省,就必须抓住机遇,善于把政府和市场两个方面的优势结合起来,运用理财艺术,形成商品生产的新优势。阅读本书,相信有利于拓宽我们的理财思路。

在各级政府工作中,财政问题始终处于重要地位。财政,归根到底是政府理财问题。理财工作意义重大。本书不是把重点放在具体的财政政策上,而是集中研究了重建财政、理财思想,多级政府理财等属于宏观决策性的,普遍的,难以把握的,但又是各级政府和各级财税部门领导必须解决好的大问题上。这些研究成果,不仅有利于我们理解改革开放所带来的政府职能的深刻变化,提高认识,也有利于各级领导拓宽理财思路,转变理财观念。

当前,无论发达地区还是不发达地区,都存在有不同形式的财政困难。财政困难是客观现实,而克服财政困难的最根本办法是发展经济,在社会主义市场经济下,要发展经济首先要转变理财观念,善用理财这一艺术。也只有转变观念,解放思想,各级政府才能担当起社会主义市场经济“领导者”和“裁判员”的历史责任。

尤其需要指出的是,本书客观、公正地分析和总结了建国四十多年来的财政工作经验和教训,指出,我国财政工作在理财思想上沿袭的是“家庭理财-政府理财”模式。虽然我们已进入了社会化大生产社会,但由于历史原因,我们在许多方面还是受小农经济的理财思想的影响。从一定意义上说,高度集中的计划经济是小农经济在理财思想上的延续。这是在我国财政界第一个提出这一观点的。这一观点,对于我们总结历史经验,搞好新时期财政工作有启示作用。

本书较熟练地应用了规范分析与实证分析相结合的方法,虽然其中涉及到一些高深的理论和原理,但读起来并不感到枯燥,说

明了作者有扎实的理论功底。本书虽然是经济学专著,但猎涉范围很宽,包括法学、行政学、伦理学等,书中大量地介绍了西方政府的理财理论和方法,但并非照搬、硬套,而是结合国情展开分析,在许多方面有独创性。

政府理财是一门艺术,尤其是在我国正由传统计划经济向社会主义市场经济转变的今天,各级政府都承担着改革、发展和稳定的繁重任务,工作更艰巨而困难,同时也为我们提供了新的历史机遇,我们要完成历史赋予的重任,适应时代,第一位的事就是学习新知识,破除旧观念,掌握新时期的理财艺术。《政府经济学》就是值得各级政府领导和财税干部阅读的一本书。

翁礼华

1995. 6. 12

作者自序

《政府经济学》是随着社会主义市场经济而产生的研究政府经济行为和经济政策的专著。在国内,这方面的著作尚为空白。

社会主义市场经济既是指政府和企业共同作用于市场,实现资源的优化配置,同时是指包括国有企业在内的各种经济成分的混合。在现代社会里,政府无处不在。从生产、流通、资源配置到消费导向、纳税、国际竞争、太空、气象、水利、市政建设以至社会经济生活的各个方面,政府都扮演着重要角色。因此,任何现代经济问题都无法脱离政府行为的研究。“政府经济学”就是研究政府行为及其经济关系的学科。

然而,现实经济生活中,政府既有“越位”又有“缺位”。如,政府对企业干涉过多,所扮演的是大经理,而不是政府的角色;又如,我国确立了义务教育法,少数地方政府却不能保障其经费。一些地方政府把钱花在购买高级轿车、建豪华办公楼上,却不知道投资水利、修建公路等才是政府的公共职能之所在。凡此种种,首先可以归结为对政府职能的认识。而社会主义市场经济下各级政府的职能,是我们要研究的重点问题之一。

既然我国现阶段是由多级政府组成的,由于各级政府的地位不同,承担的职能也不同,那么,在分税制体制所贯穿的财政自立的原则下,理财就成为各级政府的首要问题。

在理财这一问题上,“政府经济学”的立足点应当首先考虑政府自身如何理财,然后再考虑如何理社会之财。从这一意义上说,政府经济学也就是市场经济下的财政学。然而,政府经济问题不仅仅是财政问题,还应当包括理财思想,多级政府理财,税收及税收转嫁,产权制度及国有资产,社会保障等一系列理论和政策问题,比较而言,政策问题更加重要。

总之,本书的宗旨就是为解决政府经济问题提供理论和方法论。

* *

* *

* *

国家是由地域、人口、行政组成的有机体,而政府、领土、居民是构成这一实体的三要素。政府是由一定阶级占统治地位的公共权力机关。在一个地域的范围内,国家只有一个,而政府则有多级构成。国家与政府概念的分离是一个历史过程,只有在多级政府的体制产生以后,才实现了政府与国家概念的分离。

政府职能究竟应当是什么?它应当干什么?不该干什么?这是在我们由传统经济走向市场经济过程中必须解决的基本问题。社会主义市场经济是一种“混合经济”。所谓混合,首先是指政府在经济生活中充当领导,是政府和企业共同经营的市场经济。因此,政府行为的混乱,就会导致市场经济行为的混乱。

本书认为,政府是公共权力机关,承担着政治、经济、公共三大职能。政府的经济职能是充当市场经济“规则的制定者和裁判员”的角色。

改革是一场革命。有关政府与市场经济的关系研究,本书将在第一章展开。

与传统经济相比较,社会主义市场经济的特点之一就是形成了政府、企业、个人家庭三大经济主体,形成“三足鼎立”的态势。这是本书的一个重要的理论支点。在传统体制下,企业并未获得经济

主体地位,而是政府的附属;个人家庭附属于企业,是单纯的消费者,而不是具有投资能力,可以在投资和消费之间进行决策的经济主体。甚至地方政府也不是经济主体。因而可以说,当时的经济主体实际上只有中央政府。

既然市场经济下政府已变成了“三足鼎立”之一“足”,政府与企业关系也由过去的那种“父子”关系变成了法律上的平等关系,那么,政府自身也就存在一个理财问题,传统的完全从全社会来考虑的财政思路已经行不通,我国现阶段的财政理论和制度都在一定程度上落后于市场经济,因此,重建财政已势所必然。有关这方面内容,将在本书第二章中加以展开。

多级政府下,各级政府都成为理财主体。为什么现阶段必然要出现多级政府?在财政自主的总原则下,各级政府应当如何理财?这将涉及到一系列的理论和方法论,也涉及到科学地编制政府预算。特别需指出的是,传统政府预算管理所采用的“按人头分预算”和“基数法”是造成政府机构膨胀,非生产性开支难以压缩的财政原因,因此,有必要采用“以事定支”和“零基预算法”来改革传统政府支出管理。有关这一部分内容,本书将在第三章中讨论。

既然政府同企业、个人家庭一样有个理财问题,而政府所理的又是公共之财,这一点又不同于企业或个人家庭,就必然存在政府的理财思想。理财思想是各级政府当前所遇到的最大难题之一。在社会主义市场经济下,没有一个好的理财思想,地方经济就缺乏特色,就会在全国和世界范围的商品竞争中步履维艰,很难有自己的地位。许多成功地区的经验表明,他们之所以能获得成功,就在于有一个好的,适应商品化大生产的理财思想,从而能有效地组织企业围绕政府的产业目标去发展,不断地壮大地区优势。而一些后进地区之所以落后,除了客观条件外,就其主观原因而言,恐怕主要是其理财思想尚停留在小农经济社会。《政府经济学》将对我国的

理财思想展开研究。

随着社会主义市场经济关系的形成,我国的税收的征收范围不断扩大,税种也分为中央税和地方税。税收已经成为经济生活中的不可缺少的一部分。我们不排除今后省级政府开征地方税的可能性,因为,按照宪法,省级人民代表大会有立法权。有关税收方面,本书安排了三章,即税收本质、税制结构和税收经济关系。

其中,有关税收本质的理论,即把税收归结为法律权利与义务关系的经济体现的理论,是将法与税有机联系起来,从人类客观存在的三大权利(人身权利,财产权利,政治权利)的法学理论出发,解释了政府课税权与居民、企业获得的财产权利、人身权利(或类似于人身权利的法人权利)之间的联系,从而说明了市场经济下必然存在有多个税种,而每个人由于其在经济活动中享得的权利是不同的,因而需负担的税收种类也不同。这就弥补了传统的国家需要论的缺陷,也为地方政府的税收立法提供了理论依据。本书认为,税收对于市场经济下的资源配置有负面效应,但也有正面效应,因此,我们必须对于税收作出正确估价。有关税收的内容,将在第五、六、七章中展开。

一个立足于市场经济的政府所要解决的首要问题是确立产权制度。因为这个问题太重要了。没有一个合理的产权制度就不能正确判认谁是企业的所有者,应当由谁来享有资产权利,承担企业盈亏责任,结果是“好事谁都插手,难题谁都不管”。因此,产权制度建设是社会主义市场经济建设的起点。这一点是毫无疑义的。事实上,不管是世界上哪一个国家,只要想搞市场经济,都得把产权制度放在首位。在传统体制下,我们的确存在着“产权虚位”,这是造成我国现阶段国有资产流失的制度原因。因此,我国的产权制度改革势在必行。

有人认为,“改革产权制度”的提法不对,因为,改革公有产权

制度也就是导致私有化。其实,这一观点是错误的。产权制度与所有制是两个层次的问题。资本主义从传统的独资型产权制度发展到今天的股份制产权制度同样也是一次改革。产权与产权制度是不同概念,不应当把它们混为一谈。

而困扰当前我国政府改革的是国有企业。的确,国有企业的现状令人忧虑。这也是在我国市场经济建设中所遇到的最大难题之一。

国有企业产权制度必须改革,改革方向是建立现代企业制度。而现代企业制度建设中所遇到的最大难题是社会保障制度建设。可见,产权制度,现代企业制度,社会保障制度,成为整个改革的“项链串”中的一颗颗“珍珠”。本书的任务之一,是试图解开结在这一项链串上的“死扣”。这些内容,既是政府经济管理中的难题,也是政府理财中的重大课题。因此,《政府经济学》不可能不涉及到。有关产权制度改革和现代企业制度建设、社会保障制度建设方面的讨论,本书将在第八、九章展开。

* *

* *

* *

上面我们简单地介绍了本书的基本内容和几个主要观点。经济学是一门研究经济政策的学科,而政府经济学是研究政府经济政策和理财活动,特别是为地方政府理财服务的学科。对于这一点,我们毫不隐讳。

政府经济问题首先是个财政问题,然而,如果我们仅仅停留于此,那么,这就是一本《财政学》。就是说,《政府经济学》应该在财政问题的基础上更加广泛深入地展开对政府经济问题的研究。而一切研究的起点,是弄清“政府是什么”?“政府干什么”?《政府经济学》是一本为政府,尤其是为地方政府管理经济和财政提供政策依据的专著。她为政府理财提供了思路。这是笔者试图想做到的。

在政策研究上,通常有两种思路,一种是主要研究现实政策;

另一种思路是主要放在长期政策的研究上,然后提出相应的现实政策。前者是论文的写作思路,后者是专著的写作思路。本书作为一本学术专著,采用的是后一种思路。

然而,政府理财范围之广泛,内容之复杂,为笔者所始不及料。限于水平,草草收笔。本书特邀中国财政学会常务理事、中国人民大学教授、博士生导师陈共先生和浙江省财政厅、浙江省财政学会会长翁礼华先生审稿。两位先生在百忙中挤出时间,提出许多意见,并为本书作序。在此,谨表忱谢。若有败笔之处,祈望读者赐教。

马 国 贤

1995年4月7日

于杭州,浙江财经学院

目 录

第一章 社会主义市场经济下的政府职能	(1)
第一节 国家与政府	(2)
第二节 我国政府职能的发展	(25)
第三节 社会主义市场经济	(36)
第四节 政府职能的转换	(63)
第五节 政府与财政	(97)
第二章 重建财政	(103)
第一节 重建财政的必要性	(103)
第二节 国家分配论与政府理财论	(109)
第三节 关于公共需要论	(133)
第三章 社会主义市场经济下的理财思想	(138)
第一节 “王安石变法”与理财思想	(138)
第二节 传统文化与理财思想	(142)
第三节 政府理财原理	(157)
第四节 新时期的理财思想	(166)
第四章 多级政府理财论	(180)
第一节 多级政府与多级财政	(180)
第二节 地方一级政府的条件	(189)
第三节 正确处理多级政府理财关系的三原则	(194)
第四节 多级政府的预算管理体制	(205)