

中国财政振兴 的理论与实践

梁尚敏 著

中国财政经济出版社



中财 B0084200

中国财政振兴的理论与实践

梁尚敏 著

1075157
中央财经大学图书馆藏书章

登 录 号

452723

分 类 号

F812/51

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政振兴的理论与实践 / 梁尚敏著. —北京: 中国财政经济出版社, 1997

ISBN 7-5005-3387-X

I. 中… II. 梁… III. 财政管理—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 04806 号

中国财政经济出版社出版

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 7.5 印张 177 000 字

1997 年 5 月第 1 版 1997 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 500 定价: 16.00 元

ISBN 7-5005-3387-X / F · 3136

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

导 言	(1)
第一章 跨世纪的经济、社会发展对振兴财政的要求	(7)
一、振兴财政的由来及紧迫性	(7)
二、实现经济体制转轨要求振兴财政	(13)
三、经济增长转型要求振兴财政	(18)
四、经济和社会的协调发展要求振兴财政	(23)
五、发展区域经济、缩小地区差距要求振兴财政	(27)
第二章 振兴财政的基本理论及其创新	(33)
一、振兴财政的理论发展与创新的基本思路	(33)
二、综合财政向纵深发展的理论探索	(43)
三、财政模式理论的创新	(51)
四、振兴财政与政府理财的转变	(56)
第三章 基本消除财政赤字与振兴国家财政	(67)
一、正确认识财政赤字与政府债务的相互关系	(67)
二、基本消除财政赤字是实现财政状况根本好转 的标志	(71)
三、怎样才能基本消除财政赤字	(72)
四、转变经济增长方式,走出财政困境	(75)
第四章 振兴财政的新点、难点及出路	(87)
一、我国市场经济体制下的财政问题剖析	(87)
二、财政合理配置资源的几个理论问题	(99)

三、中央与地方事权划分的难点何在?	(109)
四、发展非国有经济, 开辟新的财源增长点	(114)
五、财政转机建制的重点和难点	(123)
第五章 新时期财政总政策及调控目标体系	(130)
一、新时期需要有一个新的财政总政策	(130)
二、新时期财政宏观调控目标体系及政策取向	(144)
三、加强财政调控与抑制通货膨胀	(162)
四、建立财政、货币政策相互协调的新机制	(173)
第六章 怎样完善初次分配与再分配机制	(184)
一、端正几种认识	(184)
二、分配机制的现状成因	(187)
三、完善分配机制的宏观对策	(191)
四、重构个人收入分配机制的若干设想	(196)
第七章 完善地方税体系, 振兴地方财政	(202)
一、怎样建立符合中国国情的地方税体系	(202)
二、深化财政改革, 振兴地方财政	(208)
三、健全地方财政投融资体系	(213)
第八章 强化财政法制建设, 严格财政、财务监督	(218)
一、市场经济与加强财政法制建设	(218)
二、健全财政、财务监督体系	(220)
三、充分运用法律手段, 实现财政的法治	(224)
四、必须切实规范预算外资金管理体系	(225)
后 记	(233)

导 言

经过 80 年代以来三个五年计划时期的努力，我国原定到 2000 年国民生产总值比 1980 年翻两番的任务，已提前 5 年于 1995 年完成，这是认真坚持改革开放和加快现代化建设步伐所取得的举世瞩目的历史性成就。在此基础上，未来 15 年的宏伟目标又展现在我们面前，即 2000 年实现人均国民生产总值比 1980 年翻两番，2010 年实现国民生产总值比 2000 年翻一番，使我国社会生产力、综合国力、人民生活水平再上一个大台阶。我们将在这一时期内建立起比较完善的社会主义市场经济体制，全面实现第二步战略目标，并为下个世纪中叶实现第三步战略目标奠定坚实的基础。

对此，中共中央十四届五中全会《建议》中明确地指出：实现“九五”和 2010 年的奋斗目标，关键是实现两个具有全局意义的根本性转变，一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，二是经济增长方式从粗放型向集约型转变，促进国民经济持续、快速、健康发展和社会全面进步。这就最清楚不过地表明，未来 15 年的改革和发展，必须进行经济体制转轨，实际上是生产关系的进一步理顺；必须推进经济增长转型，实际上是生产力发展方式的变革，方能振兴经济、振兴财政，为在我国基本实现现代化，开创新的局面。

我国今后 15 年的改革与发展，正处于承前启后、继往开来的历史新时期。以什么样的姿态进入 21 世纪，是包括财政在内

的所有各个领域应当回答和超前判断的问题。可以说，20 世纪是我国奋起直追、走向振兴的世纪，而 21 世纪则是实现全面振兴、走向现代化的世纪。国家财政在这种条件下面临严峻的挑战，诸如农业基础薄弱、国有企业转机建制困难、财政调控乏力、通货膨胀和财政赤字居高不下、经济整体素质不高、收入分配差距扩大等，无一不与财政相关。不站在跨世纪的高度来面对这些深层次的矛盾，我们将失去振兴经济、振兴财政的机遇。不认清世纪之交的协调、衔接、稳定的特点，我们对下一世纪的财政实行标、本兼治，恢复其应有的地位和作用，就可能事倍功半。实际上，经过改革开放以来 17 年的积极探索和艰苦努力，国民经济市场化、社会化程度明显提高，国家财政经济实力显著增强，人民生活水平正在向小康目标迈进，但是，与此同时，从中央到地方也面临着通货膨胀压力加大、国家财力严重不足、政府宏观调控力不从心、经济效益长期上不去等困难。如果不从全面的高度，把握市场经济发展变化的大趋势，提出解决前进中各种问题的理论与方法，去理顺基本的社会经济关系，则财政和经济运行的摩擦只会加剧，阻碍生产力发展的因素便会丛生，最终将陷入不良循环之中。可见，国家财政如何卓有成效地走完 20 世纪的最后 5 年，如何以新的姿态迎接 21 世纪的到来，决不是什么权宜之计，而是国家全面振兴的重要组成部分，是政府治国理财，正确处理改革、发展、稳定关系的重大历史性战略决策。

纵观改革开放 17 年来的历程，改革传统理论、传统体制、传统机制，探索运用有中国特色的社会主义理论，去建立市场经济新体制、新机制，已经迈出了坚实的、突破性的一步；为未来 15 年的宏伟战略目标的实现，提供了可贵的经验和条件：

——对三大基本理论问题有了全新的共识。一是什么是社会主义，邓小平同志明确提出，社会主义就是“解放生产力、发展

生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”这表明社会主义的根本任务是解放和发展生产力，政府的工作中心是推进现代化经济建设。而消灭剥削、消除两极分化，是就社会主义的生产关系而言，当生产关系束缚生产力发展时，必须进行改革，改革是为了扫除发展生产力的障碍。至于最终达到共同富裕，既是长远奋斗目标，又表明社会主义的优越性。二是怎样建设社会主义，即实行社会主义市场经济体制，将其作为建设社会主义的基本途径，这就必然要进行体制转轨，而且要有一个阵痛过程，即付出改革成本或代价的过程。三是政府职能的转变，即指政府在市场经济中的作用，实行政企分开，真正把政府职能转移到制定执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境上来，把不应由政府行使的职能，逐步交还给企业、市场和社会中介组织。我们应在这三大基本理论指导下，振兴经济、振兴财政。改革开放以来总结出我国的“三个基本”，即建设有中国特色的社会主义基本理论；社会主义初级阶段“一个中心、两个基本点”的基本路线；“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”的基本方针，表明对经济建设和社会发展的规律，认识更加全面和深入，为跨世纪的财政经济发展指明了前进的道路。

——对正确处理若干全局性的重大关系的认识有了进一步发展。中共中央十四届五中全会闭幕时，江泽民同志所提出的十二大关系的论述，提供了正确处理社会主义市场经济条件下各种新矛盾的依据、准则和方法，为跨世纪的改革和发展指明了方向，也是财政振兴、经济振兴少走或不走弯路的有力武器；从这一意义上说，也勾划出了财政进入 21 世纪快车道的轨迹和概貌，特别是速度和效益的关系、市场机制与宏观调控的关系、收入分配中的三者利益关系、中央与地方的关系等，这样，财政既要维护

稳定，支持国民经济快速、持续、健康发展，又要及时消除改革过程中各种可能出现的负面影响，可以说，任重而道远。

——对完善“四制”（改革所有制、体制、机制、法制）有了良好的起步。坚持公有制的主体地位、发挥国有企业的主导作用、建立多种经济成份共同发展的所有制结构，把发展国有经济和非国有经济统一和结合起来，形成新的经济增长点，是促进生产力迅速发展的重要的一着。与此同时，适应市场经济要求的新体制、新机制的建立，科学、规范的法制体系的健全，主要是在于将市场机制引入生产、流通、分配领域，实现资源配置，保证公平与效率相兼顾的社会化分配。

——对分三步走的宏伟战略目标及可持续发展的战略实施，有了重要的突破。我国经济和社会发展的第一步战略目标业已提前实现。“九五”计划时期是实现第二步战略目标的关键时期，它包括人均国民生产总值比 1980 年翻两番；基本消除贫困，人民生活达到小康水平；初步建立社会主义市场经济体制等在内。而进入 21 世纪直至 21 世纪的中叶，是推进第三步战略目标实现的新阶段，其中 2010 年的目标，主要是国民生产总值比 2000 年翻一番、人民的小康生活更加宽裕、形成比较完善的社会主义市场经济体制。为此，只有通过全面综合协调及对未来最新发展的估计，特别是实施可持续发展的战略，才能为 21 世纪中叶基本实现现代化的第三步战略目标提供保障。

可见，着眼于经济和社会发展的客观进程，充分估计跨世纪发展的需要，瞄准未来 15 年或更长一段时间的奋斗目标，努力振兴经济、振兴财政，是一项划时代的历史性任务。深入探讨中国财政振兴的理论与实践，更是当务之急。这是因为：

第一，财政是国民经济的综合反映。各种转轨变型及跨世纪的发展，没有一个强有力的财政作为后盾，是不可能实现的。然

而按照中国处于社会主义初级阶段的国情，怎样创新理论，更新思路，才能指导全面的振兴？应当探索一条什么样的新路子，才能使振兴目标顺利地实现？对这些问题需要作出合乎实际的回答。

第二，财政是政府配置资源的重要方式。在市场基础性配置中，怎样推进其切实转变到提高效益的轨道上来？资源优化配置怎样转变为财源、财力优势？这些可以说是跨世纪的财政振兴的要害所在。

第三，财政是国家宏观调控的基本手段。分配格局的调节也好，初次分配和再分配机制的疏通也好，整个分配关系的理顺也好，都有赖于把市场机制的作用引入分配领域，激励效率的提高，从而为振兴财政开避通道。

第四，财政作为公平与效率兼顾的动力机制，必须积极创造公平竞争的环境，提供公平发展的机会，调动各方的积极性。同时，坚持公平分配和缩小不合理的城乡、地区之间的差距，是振兴财政的“闸门”，更是转变经济增长方式的“启动器”。

第五，财政作为实现政府政策大目标的有力保障，在振兴财政中，怎样发挥政策威力，推进各项改革的深入，引导财力的重组，有着特殊重要的意义。

第六，财政作为财力均衡、制止超分配和超负荷运行的有效砝码，对于坚持消除赤字，改善财政状况，促进社会经济的稳定和人民生活水平的不断提高，起着举足轻重的作用。振兴财政，本身就是为实现财政经济状况根本好转而打的一场“硬仗”。

《中国财政振兴的理论与实践》，就是以此为背景，总结改革开放以来的丰富实践经验，深入探讨振兴财政的理论依据、基本内容、主要环节、实现方式；就是在于立足国情，按照中国市场经济体制和经济增长方式转变的要求，全面阐述财政的发展和改

革，回答振兴财政中的各种热点、新点和难点，从而为建立有中国特色的社会主义财政立论。为此，本书将分为八章，围绕十大主题而展开：振兴财政的内涵、思路及目标；振兴财政的理论及创新；健全财政职能与振兴财政；振兴财政的难点及出路；财源建设的新增长点及其开拓；初次分配与再分配机制的完善；财政总政策的选择；地方财政的振兴；财政管理方式的转变；财政法制与振兴财政。本书所述是中国市场经济条件下财政振兴理论与实践的跨世纪发展的辨析，也是对财政改革与发展的战略性、政策性、综合性相结合的研究。力求拓宽视野、扩大知识面、更新内容、丰富理论、面向实际，是本书力求达到的基本目标。

第一章 跨世纪的经济、社会发展 对振兴财政的要求

一、振兴财政的由来及紧迫性

之所以提出振兴国家财政，是因为在中国市场经济条件下，在财政改革与发展进程中，遇到了财力严重不足、财政职能弱化、财政地位作用被削弱等种种挑战，为此必须采取标本兼治的措施。实际上，经济体制转轨过程中，财政本身长期超负荷运行，收支缺口日益扩大，从中央到地方财力十分拮据，日子过得十分艰难，不振兴财政不行；财政职能范围错位、越位、缺位情况严重，政府调控实力一再萎缩，不从根本上振兴财政，也很难适应跨世纪的发展要求；财政分配格局扭曲、分配秩序紊乱、基础管理松弛，也只有下大力气振兴财政，才能回到正确的轨道上来。所以，振兴财政是一项跨世纪的战略目标，是财政改革向纵深发展的历史性选择。它既不是短期的权宜之计，也不是局部的调整或修补，而是走一条迈向 21 世纪的新的财政发展道路。

振兴财政之所以迫在眉睫，只要举出下列几点就足以证明：

1. 国家财力所占比重已下降到最低点。改革开放以来，国内生产总值由 1978 年的 3588 亿元增至 1995 年的 57733 亿元，增长 16 倍，而财政收入（不含债务收入）同期由 1121 亿元增至 6188 亿元，仅增长 5.5 倍，财政收入占国内生产总值的比重由

同期的 31.2%下降至 10.7%，下降了 20.5 个百分点，平均每年降低 1.2 个百分点以上。历年情况如图表 1-1 所示（财政收入中不含债务）：

财政收入占国内生产总值比重表 (单位：亿元)

年度	财政收入	国内生产总值	财政收入占国内生产总值比重%
1978	1121	3588	31.2
1979	1146	4038	28.4
1980	1160	4518	25.7
1981	1176	4862	24.2
1982	1212	5294	22.9
1983	1367	5935	23.0
1984	1643	7171	22.9
1985	2005	8964	22.4
1986	2122	10202	20.8
1987	2199	11963	18.4
1988	2357	14928	15.8
1989	2665	16909	15.8
1990	2937	18531	15.8
1991	3149	21618	14.6
1992	3483	26635	13.1
1993	4349	34515	12.6
1994	5218	45006	11.6
1995	6188	57734	10.7

这里有两个问题值得注意，一是与之并存的预算外、制度外、体制外的财力，初步估量不小于现有年度财政收入的规模，换言之，财政收入占国内生产总值的比重还要增大一倍，即占 20%以上；二是人们认为要提高财政收入占国内生产总值的比

重，主要应从企业挖潜力，甚至认为会增加农民的负担。这是一种严重的误解。因为若把一些非财政部门代表政府征收的基金、收费还权于财政，便可以直接提高所占比重，何况，提高效益、增加经济总量，增产、增效、增收，也是很正常的事。所谓国家财力降至最低点，是就政府集中性财力而言，我国这部分财力远远低于一些发达国家占 40%~50%的水平，也低于一些发展中国家占 30%的水平。相当一部分财力游离于集中性财力之外，使财力趋于分散，比重下降，远远不能满足改革和发展的需要。

2、中央直接支配财力并未显著增加。我国财政收入中，中央财政本级收入（包括中央对地方的税收返还和对地方补助在内）占财政收入总额的比重，几经改革，虽然有所调整，开始扭转下滑局面，但由中央直接支配的财力（扣除对地方返还和补助，加上地方上解的收入）占全国财政收入总额的比重，仍然不足 30%，还赶不上一些联邦制国家的水平。具体情况如图表 1-2 所示：

中央财政收入占全国财政收入比重表(%)

年度	中央财政 本级收入 %	中央直接 支配财力 %	年度	中央财政 本级收入 %	中央直接 支配财力 %
1978	14.7	45.8	1987	33.5	48.3
1979	14.3	46.8	1988	32.9	44.3
1980	16.0	51.2	1989	30.9	42.3
1981	14.9	57.6	1990	33.8	42.0
1982	16.8	51.2	1991	29.8	39.0
1983	25.0	52.2	1992	28.1	37.9
1984	31.4	55.8	1993	22.0	31.6
1985	34.8	51.2	1994	55.7	29.3
1986	36.7	47.5	1995	52.4*	—

(1995 年为预计数)

图表 1-2 表明，中央财政宏观调控实力仍然不足的矛盾并未真正得到解决。

3. 财政赤字、政府债务居高不下。由于财政收入增长赶不上财政支出的增长，再加上政府停止通过向银行透支、借款以弥补赤字，因而财政赤字、政府债务呈直线上升趋势。据统计，1981—1995 年，财政赤字累计达 2610 亿元，累计发行内外债 6270 亿元，财政赤字占当年财政收入比重，1993 年为 4.7%，1994 年为 12.9%，1995 年为 11%，每年以 20—30% 的速度递增。政府内外债务的依存度（当年内外债发行额占当年财政支出总额的比重），1993 年为 9%，1994 年为 18.7%，1995 年为 20%，已接近国际公认的不得超过 20% 的警戒线。而且借债规模越滚越大，还本付息高峰的来临不可避免，1995 年还本付息 873 亿元，1996 年将达 1166 亿元，1997 年可能增加到 1430 亿元，1998 年将高达 2430 亿元，形成借新债不足以还旧债的局面。90 年代以来的情况如图表 1-3 所示：

中央财政赤字及债务构成表 (单位：亿元)

年度	财政赤字	债务收入	其中：		其中：	
			内债	外债	赤字性国债	建设性国债
1990	108	375	197	178	108	267
1991	183	461	281	180	183	278
1992	207	670	461	209	207	463
1993	205	739	381	358	205	534
1994	668	1171	1029	143	668	503
1995	664	1538	1506	32	664	874

图表 1-3 表明，赤字债务化、赤字货币化的危险正在加剧，这对制止通货膨胀和物价上涨非常不利。

4. 财政收入增长滞后于财政支出的增长，导致中央和地方欠帐越来越多，有些地区甚至已无力维持政府机构的正常运转。原来以为年度财政收入增加 200~300 亿元，便可以过好日子，现在年度财政收入增加 800 亿元以上（1993—1995 年分别增加 866 亿元、869 亿元、970 亿元），仍然处境艰难。这是因为，支出增长更快，还本付息支出的压力有增无减，年度支出平均高于年度收入增幅若干个百分点。据统计，1978—1994 年，财政总支出增长 4.2 倍，总支出以年平均高出 2 个百分点的速度高于总收入的增长，其中行政管理费支出增长 13.8 倍，政府机构臃肿、人员膨胀，中央和地方财政被压得喘不过气来。

可见，新时期推进财政振兴，关键在于振兴财政的实力，振兴财政的职能作用，振兴财政的权威，从而建立一个稳定发展、均衡增长、能经受得起各种考验的财政。如果说，以往为消除财政赤字和制止通货膨胀，曾不止一次地提出为实现财经状况根本好转或振兴财政的目标，并取得了不小的成就，那么，这次跨世纪的振兴财政，至少在五个方面不同于过去：一是基础不同。主要是思想理论基础（建设有中国特色的基本理论；社会主义初级阶段的基本路线；指导经济和社会发展的“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”的基本方针）和物质技术基础（包括工农业物质技术基础的改观、综合国力的增强等在内），可以说，是在一个新的起点上运行，解放和发展生产力的思想、逐步实现共同富裕的思想、加快改革开放的思想已开始深入人心，整个国民经济市场化、社会化、现代化的改革浪潮正在加速推进。二是条件不同。从中央到地方的体制改革的条件、发展市场经济的条件、工农业快速发展的条件等，已经有了显著变化，人、财、物的条件比以往有了显著的发展，国内外的客观环境十分有利。三是时机不同。这次振兴财政是一次迎接跨世纪发

展的机遇和挑战，是政府理财战略的转变，机不可失，时不再来，只能知难而进。四是要求不同。针对社会主义市场经济条件下加快现代化建设步伐的要求，许多新矛盾、新情况、新任务不断出现，所以，必须正确处理错综复杂的社会经济关系，在振兴经济中振兴财政，在财政振兴中促进经济协调发展，必须使之相辅相成。五是方式不同。以往偏重于以政府行政指令为主解决财政困难，多数在财政收支上打圈子，在表面上作文章。这次振兴财政，虽然不排斥必要的政府直接干预，但更多的是依靠政策公平、体制公平去强化间接调控，以经济的、法律的手段为主去实现全面振兴的目标。

新时期面临的上述种种挑战，对财政振兴提出了质和量的全新的要求。它既要涉及到政府行为、财政行为的规范，又应体现宏伟战略目标的蓝图，还须和各项配套改革大体协调齐步。为此，必须实现几个目标：第一，壮大国家集中性财力、增强财政调控实力的目标。通过把流失、分散在预算之外的各种收费、附加、基金、专项资金等重新集中到政府手中，制止财政性财力资源的流失，在现有的“两个比重”中，力争使财政收入占国内生产总值比重提高到 15—20%，再进一步提高到 25% 以上；中央财力占全国总财力的比重由 30% 提高到 35%，进而提高到占 40%。同时，基本消除财政赤字，包括制止赤字的扩大和国债的失控，力争“九五”后期逐年消除财政赤字，例如以不超过几十亿元为限，直至做到略有结余。第二，强化财政职能的目标。就是财政职责范围的重新界定，使财政能够通过实施财政政策，运用税收、预算手段，综合驾驭预算内外综合财力，调节收入分配结构和地区分配结构，促进总量和结构均衡。这就需要在经济快速增长的条件下保持财政收入水平略高于经济增长的水平，以体现效益与速度统一、经济增长方式转变的实效。第三，规范财政