

中国当代经济前沿科学文库'94 卷

CAIZHENGXIAOLULUN

财政效率论

李俊生 著

东北财经大学出版社





中财B0086529

财政效率论

俊生 著

东北财经大学出版社

登录号

分类号

(辽)新登字 10 号

中国当代经济前沿科学文库 '94 卷

财政效率论

李俊生 著

东北财经大学出版社出版发行(大连黑石礁)

斯达电脑开发公司激光照排

大连海事大学印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:6 1/4 字数:156 000

1994 年 12 月第 1 版 1994 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑:李春明

责任校对:李春明

印数:1—2 000

ISBN 7-81044-007-1/F·770 全卷定价:81.00 元

序

02318/11

讲求效率乃是人类社会赖以进步的基础,也是经济学探索上的一个永恒主题。财政学作为经济学的有机组成部分,当然效率问题也应当是其关注的中心。然而,在很长的一个时期内,由于粗放经营观念在人们头脑中占据了主要地位,致使财政效率问题并没有引起我国学术界的足够重视,财政效率的研究几乎处于空白状态。虽然改革开放以来,在效率研究方面出现了可喜的势头,并取得了巨大成就,但由于研究力量薄弱,无论研究的内容或是研究的范围,都非常有限,多是零散的、个别侧面的研究。系统的研究成果依然是凤毛麟角,远远适应不了改革开放和四化建设的需要。我很高兴看到李俊生同志所著《财政效率论》一书的出版,相信这本书对发展我国的财政效率科学研究,必将起到积极推动作用。

这本系统研究财政效率问题的专著,是李俊生同志在其博士学位论文基础上发展而成,许多问题的探索是卓有成效的,不少见解也是独具匠心的,读来给人以启迪。该书不仅提供一个以马克思主义唯物史观为理论基础,以时间节约规律为主线建立的财政效率理论新体系,而且对财政活动各个范围的效率变化特点,以及衡量尺度进行了创造性的探索。例如,以往人们多是限于财政活动微观范围效率的研究,把财政效率归结为耗费与效用比较关系。李俊生同志突破了这一局限性,把研究的视野更多地放在财政活动的宏观方面,提出财政效率不仅仅表现在费用与效用关系,更表现在

财政资源配置的外在合比例性程度和内在合比例性程度上。这一理论认识是很有见地的。财政作为社会资源配置的特殊侧面,其活动本身固然要消耗一定资源,有其耗费与取得的效用比较问题,但财政作为分配活动却不仅仅是消耗资源问题,它包括三个层次的活动:首先,是取得资源的活动;其次,是把取得的资源向社会各个需要方面分配的活动,即资源供给过程;最后,才是各需要方面具体使用财政资源或消耗财政资源的行动。因此,财政效率不仅表现为微观活动的消耗的节省,更表现为宏观范围分配的合比例性和所取得资源总规模的合比例性,即表现为财政资源配置的总体的优化。此外,该书关于财政效率三个层次之间关系的分析,以及财政效率评价方法的见解等等,对于丰富财政理论体系,也都是十分有益的。当然,我并不认为该书是十全十美的,某些见解未必完全正确,不成熟的地方也不少,但它毕竟是一项富有开拓性的科研成果,不应求全责备,对其成就应当给予充分肯定。故我愿借此机会,向广大同仁推荐这本著作。

李俊生同志是我国财政学界后起之秀,他勤奋好学,在科学上勇于探索,不囿成论,发表不少有价值的学术论著,希望他不满足已得之功,再接再厉,在学术上取得更多成就。

何振一

1994年12月

前言

1

改革开放以来,我国理论界许多学者都主张从“财政效益”的角度来观察和思考有关的一些财政问题。例如,主张财政分配“既要讲求微观财政效益,又要讲求宏观财政效益”,“尤其是要注重宏观财政效益”;关于国家财政收入的合理规模的确定问题,一些学者也主张从财政效益的角度来研究这个问题,认为财政收入占国民收入比重不能过小,否则会“影响国家职能的实现,进而降低财政效益”;另一方面,财政收入占国民收入的比重也不能过大,因为如果这个比例过大,“虽然可以使财政收入量增加,但却会使企业资金缺乏,影响生产和流通过程的顺利运转。其结果,不但不利于提高财政效益,而且还会降低财政收入的整体效益”,等等。我认为,将“效益”这个范畴引入财政领域,对于我们这个刚刚从高度集中统一计划体制下的产品经济中走出来的国家的财政理论来说,是一大进步。它表明我国财政理论正在为适应市场经济的需要而进行自我改造。然而,问题在于,“效益”这个市场经济中的范畴,在财政领域及财政理论中是否真的那么具有普遍的适用性,以及财政活动一定必须讲求“效益”吗?我对此存有疑问。

人们可以从不同的角度理解“效益”的含义,甚至给“效益”下定义,但从国内外的一般理解和对“效益”这个范畴的使用习惯来

看,“效益”基本上是指经济收入;对于企业来说,这个“经济收入”就是它的纯利润;对于劳动者来说,这个“经济收入”就是他或她的劳动报酬;而对于资本所有者来说,“经济收入”则是他或她的“资本所得”,如利息收入、租金收入、股息收入,等等。然而,如果我们将这个概念运用于财政的话,它应该是什么呢?是财政收入吗?显然不是。财政收入只是财政活动的手段,而不是目的。既然如此,它到底是什么呢?既然它不是指财政收入,政府财政活动也不可能以获取“经济收入”为目的,那么,“效益”或所谓“财政效益”在财政领域以及财政理论中的适用性就令人怀疑了。

实际上,在财政领域许多被冠以“财政效益”的财政问题已经不是什么“效率”问题了,而是属于“效率”方面的问题。例如,在财政收入规模问题上,一些学者认为要在财政收入规模上提高财政分配效益,“就必须使财政收入量保持适度,满足国家行使其职能的物质需要”。什么是“财政收入量适度”呢?就是使“财政集中的收入量与财政资金的客观需要量保持一致”,“符合客观的数量界限”。我认为这里实际上涉及两个方面的问题,一个方面的问题就是要在整个社会资源配置中,确定一个属于财政方面的合理的资源配置比例——这实际上就是属于资源配置中的“效率”问题了;另一个方面的问题则是财政职能范围及其界定问题。财政支出比例结构的安排问题,也属于在财政领域内对资源的合理配置问题,因而也属于“效率”方面的问题。

“财政效益”这个概念被运用得最多的地方是财政资源的耗用阶段。在这个阶段,财政资金被分解用于各个具体的财政支出项目上,因而似乎最适于用“财政效益”这个概念去概括和理解及评价其中的财政问题,如用比较流行的“成本——效益”方法去评价具体项目的“效益”等。然而,这并不能证明“效益”这个范畴在财政领域的普遍适用性。实际上,财政活动的目的是提供社会共同事务以满足社会共同需要。财政的本质特点决定了绝大多数财政活动是

不以“盈利”为目的,因而不能讲求“效益”,而只能讲求以最少的资源耗费,提供最大限度的社会共同事务,以便更好地满足社会共同需要——这实际上也属于“效率”问题。“成本——效益”法只能在极其有限的财政领域运用。

在经济效益和经济效益之间是有严格区别的,即使是在财政以外的经济领域中,这种区别也是十分明显的。例如,在市场经济中,垄断通常会给垄断企业带来巨额垄断利润,这意味着在这方面的经济效益是好的。但是,与此同时,垄断却阻碍了资源向被垄断行业的合理流动,因而其经济效率水平是低的。这说明,“经济效益不一定指示经济效率的改善,垄断、竞争、普及新产品和专业化的例子都表明经济效率 and 经济效益常常以相反方向运动”。^①现代财政都是以政府为主体的财政活动,政府从财政资金的筹集,到对财政资金的安排,再到对财政资金的使用,都必须遵从效率原则,合理安排,节约使用。因此,财政理论主要应当从财政效率的角度去观察、研究与分析财政活动,探寻财政效率的形成与变化规律,为提高财政效率水平提供依据。

2

本书比较系统地分析和阐述了财政效率的一般理论和方法。我认为,财政效率是财政资源分配效率和财政资源运用效率的有机统一体。财政效率主要由三部分构成:财政规模效率、财政配置效率和财政耗用效率。本书既分析和阐述了财政效率的基本内容,以及财政效率各个组成部分之间的有机联系,又提出了评价财政效率的一般标准,论证了财政效率一般评价标准的客观性。关于财

^① 托马斯·G·罗斯基(T. G. Rawski):《经济效益与经济效率》(中文),载于《经济研究》1993年第6期。

政效率各个组成部分之间的有机联系问题,我认为,从系统科学的角度看,财政规模效率、财政配置效率和财政耗用效率三者之间具有相互制约、相互依赖的关系,其中任何一部分的财政效率水平若不理想,必然会影响到其它组成部分的效率水平,进而导致财政效率整体水平陷入不理想状态。至于财政效率的评价标准,我认为,分别就各个财政效率组成部分而言,各个组成部分之间并不存在一个统一的效率标准,甚至对财政耗用效率本身来说,也不存在一个统一的财政耗用效率标准,而只能根据所评价的具体项目情况,分别确定相应的评价标准。本书在有关部分中,对财政效率标准问题进行了比较详细的分析和论证。

本书的目的,是想建立一个比较系统的财政效率理论基本框架,为财政效率理论的建立和发展奠定初步的基础,同时,也为在实践中解决财政效率问题提供理论依据。

全书共分五章。

第一章:“财政效率内涵”,阐述了财政效率的基本内容,认为财政效率就是财政资源分配效率和财政资源运用效率的有机统一体;从财政运行过程、政权级次等不同角度分析了财政效率的基本特征,认为财政效率具有层次性、外部性等特点,从而将财政效率同一般经济效率区分开来。此外,本章还对坐标法等数学方法在财政效率评价方面运用上的局限性问题进行了分析,进而从不同的侧面证明了财政效率问题的特殊及研究财政效率的实践意义。第一章具有总论的性质。

第二章:“财政规模效率”,主要论述了“财政外在合比例性及其实现问题”。本章认为“从财政分配的总规模上看,高水平的财政规模效率就是使财政分配总规模与客观上要求的财政资源外在合比例限量基本一致或接近时一种财政分配状态;所谓“财政资源分配的外在合比例限量”实际上就是衡量财政规模效率水平高低的一个基本标准。本章认为,“外在合比例限量”是一种在社会再生产

中形成的客观标准;同时,它又是由一个国家在一定时期的经济发展水平、财政经济管理体制、政治制度等因素决定的,本章较系统地分析了这些因素对“外在合比例限量”的决定和影响情况。要判断一个国家财政规模效率水平如何,首先必须解决的一个问题是财政规模量指标的确定问题。本章通过对国内外常用几种衡量指标所进行的比较分析,提出“财政支出规模”是衡量一个国家财政规模大小的比较理想的指标。从而,解决了财政规模的衡量指标问题。

第三章:“财政配置效率”,主要阐述了“财政内在合比例结构及其实现问题”。财政运行过程继“筹集财政资金”后接下来的运行阶段便是安排财政支出,即“分配财政资金”阶段。这个阶段上的财政效率即属于“财政配置效率”。本章首先阐述了财政配置效率的基本内涵,提出财政配置效率问题,就是在财政分配中实际形成的、财政资金配置结构与社会再生产及政府履行其职能在客观上要求的、财政分配内在比例结构之间的对比关系问题,后者实际上也是衡量财政配置效率水平高低的一个基本标准。实践中,财政资金内在分配比例结构具体表现为各种不同类型的财政支出结构。因此,本章就不同类型财政支出结构下的财政配置效率问题,进行了较详细的分析;揭示了不同类型财政支出结构下财政配置效率的实现特点与规律。从逻辑上看,财政配置效率是继财政规模效率之后的财政效率实现阶段,财政规模效率水平高低,直接影响到财政配置的效率的实现情况。从我国和世界上其它一些国家的情况看,财政入不敷出,即财政规模效率水平不理想,是一种普遍现象。在这种情况下,要使财政配置效率达到最佳状态,即,使实际形成的财政内部分配比例结构与客观要求的内在比例结构完全相吻合是不可能的。因此,需要进一步研究这种前提条件不充分情况下财政配置效率的实现问题。本章提出,这个问题实际上也是优化财政资源配置问题,进而详细分析了优化财政资源配置的特点与一般

方法,并对如何优化我国财政资源配置问题进行了实证分析,提出了相应的建议。

第四章:“财政耗用效率”,主要阐述了财政耗用效率的实现特点及其评价方法问题。财政资金的耗费和运用是财政运行的最后一个阶段。在这个阶段上,主要通过耗用一定量的财政资金,支持社会共同事务的供给,以满足相应的社会共同需要。因此,在这个运行阶段上的财政效率,即财政耗用效率,主要表现在财政“投入”与财政“产出”之间的对比关系上。本章首先从这个角度阐述了财政耗用效率的内涵。本章认为,财政耗用效率既不同于其它财政运行阶段上的财政效率,也不同于一般生产效率。它同财政规模效率和财政配置效率之间的区别除了内容上不同以外,更重要的是它没有统一的效率标准,财政耗用效率的评价标准只能根据不同财政项目的具体情况分别确定;它同一般生产效率的区别则在于在效率水平的衡量上,不仅要將财政“投入”与直接财政“产出”相比较,而且还必须同间接财政“产出”相比较。这里的“间接财政产出”主要是指由实施财政项目所带来的外在社会影响。本章除了在阐述财政耗用效率内涵时分析了财政耗用效率的这个特点以外,还通过对财政耗用项目的社会影响、经济影响和自然环境影响等多视角的考察,较深入、系统地分析了财政耗用效率的特点。在财政耗用效率的评价方法上,本章概括财政耗用效率的特点,提出了财政耗用效率的“财务社会评价法”。这一方法的核心内容是通过對财政项目的财务指标和社会指标进行综合评价,来判断一个财政项目的财政耗用效率水平的高低。本章详细介绍了财务社会评价法的内容和实施步骤,运用财务社会评价法评价财政耗用效率的关键,是财务评价指标和社会评价指标的设置问题。本章结合我国的实际,专门系统地论述了这方面的问题。

第五章:“税收效率”,主要阐述税收效率的内容、形式及其制约因素等问题。税收效率属于财政运行第一个阶段,即筹资阶段的

财政效率范围。在财政筹资阶段,税收是政府筹集财政资金的主要手段,目前我国财政总收入中,以税的形式组织的财政收入占90%左右。因此,除财政规模效率以外,本书对财政筹资阶段财政效率问题讨论的重点是税收效率。国内外学术界关于税收效率问题研究的重点是税收的经济效应问题和税收征纳费用问题——即税收经济效率和税收行政效率,与此同时却忽略了另一个重要的税收效率问题,即税收的合理规模问题。税收合理规模问题也即税收规模效率问题。任何一个国家的政府在特定时期、特定条件下能够以税的形式筹集的财政资金是有一定限度的,这个限度就是税收规模的客观数量界限。正是由于税收规模存在着客观的数量界限,因此,在许多国家中(包括现阶段的我国在内),仅仅依靠税收收入不能满足政府的财政需要,政府不得不再以其它手段(如发行公债)取得一部分财政收入作为补充。那么,这个客观税收限量是怎样形成的,税收规模效率与财政规模效率之间有什么关系,怎样才能扩大税收规模,等等,都是本章讨论的主要问题。此外,本章还分析了税收经济效率、税收行政效率及其制约因素等问题。

3

本书是在我的博士学位论文的基础上修改整理而成的。

今年4月初,东北财经大学出版社副社长郭庆旺博士约定出版我的博士学位论文。对此我感到很突然,当然也十分感激。自从1994年5月通过博士学位论文答辩后至今,我一直没有再看看我的论文,也没有怎么思考论文的主题。其原因,一是工作忙,毕业后根本无暇顾及这件事;二是我考虑现在出版社都讲求经济效益,对于象我这本不“讲”经济效益的书肯定无人愿意出版。这次郭庆旺博士的约稿,一来使我感到我对出版社讲求经济效益问题估计不足,说明我对经济效益问题“理解”得很肤浅;二来也使我感到措手

不及。在博士论文答辩期间,尽管各位委员专家对我的论文给予了很高的评价,但我深知自己对财政效率问题研究的还不够深、不够透,许多地方还不够成熟,许多想法来不及写进去。现在奉献给读者的这部著作,是我利用大约一个星期左右的时间,在博士论文的基础上稍加修改整理出来的,除了增加“税收效率”部分,个别地方补充了一些新材料,以及为了便于不喜欢数学的读者阅读而删去了一些数学公式和模型以外,其它部分仍保持了论文的原貌。总之,我对财政效率的研究成果肯定是粗糙的、不成熟的。因此,现在出版本书,我不奢望完美地展示自己的研究成果,而只希望能够引起理论界对财政效率问题的重视,深入研究财政效率问题。

我万分感谢我的导师何振一教授。在我攻读博士学位期间,他让我参加了他主持的国家社会科学基金资助课的研究工作,为博士论文的写作作了必要的准备。在论文的选题、构思和写作过程中,何老师也给予了精心指导。陈共教授、赵春新教授、姜维壮教授、郭冬乐教授、潘启华教授和尹卫生教授在我的博士论文答辩期间,也曾提出了许多有益的意见,在这里,谨向他们表示衷心的感谢。

我还要特别感谢我的夫人邵霖女士。她作为中央民族大学经济系副教授,自己也有很繁重的工作。在本书写作与修改期间,她不仅承担了大量的家务,而且还为我写作本书搜集整理了大量资料。

李俊生

1994年12月于北京

目 录

前言.....	1
1. 财政效率内涵.....	1
1.1 问题的提出	1
1.2 什么是财政效率	5
1.2.1 引论	5
1.2.2 财政资源分配:内在合比例性与外在合比例性 及其相互关系	8
1.2.3 财政资源运用的有效性:通过对财政资源的调动 和耗用,最大限度地满足各种社会共同需要	11
1.2.4 财政资源分配的合比例性与财政资源耗用的有效性 之间的有机联系及其开放性特征	13
1.3 财政效率的形式特征.....	16
1.3.1 引论.....	16
1.3.2 财政效率的实现过程具有跨部门、跨领域 的特点.....	18
1.3.3 财政效率具有外部性特征.....	19
1.3.4 财政效率标准具有多样性特征.....	21
1.3.5 财政效率具有多层次性特征.....	23
1.3.6 财政效率的有机结构.....	27
1.4 必须纠正可能对财政效率产生的一些误解.....	28

1.4.1	财政效率与财政效益之间是否存在区别·····	28
1.4.2	财政效率属于微观经济学的主题还是属于宏观 经济学的主题·····	30
2.	财政规模效率	
——	财政资源配置的外在合比例性及其判断·····	35
2.1	财政规模的衡量指标·····	35
2.1.1	引论·····	35
2.1.2	财政收入总额指标·····	36
2.1.3	公共产品类指标·····	40
2.1.4	财政支出类指标·····	41
2.2	财政支出规模的含义问题·····	42
2.3	外在合比例限量是判断财政规模效率水平高低的 基本标准·····	47
2.3.1	西方财政学界的研究情况·····	47
2.3.2	我国财政学界的研究情况·····	54
2.3.3	结论·····	57
2.4	外在合比例限量的含义及其决定因素·····	58
2.4.1	外在合比例限量的含义及其表示方法·····	58
2.4.2	外在合比例限量的决定因素·····	61
3.	财政配置效率	
——	财政资源配置的内在合比例性及其判断·····	78
3.1	财政配置效率的基本内容·····	78
3.1.1	什么是财政配置效率·····	78
3.1.2	财政配置效率的多层次性·····	79
3.1.3	财政配置效率的行政结构·····	81
3.2	不同类型财政支出结构下的财政配置效率·····	87
3.2.1	财政支出的再生产结构及其财政配置 效率问题·····	87

3.2.2 财政支出的补偿结构与财政配置效率.....	92
3.2.3 财政支出的职能结构与财政配置效率.....	97
3.2.4 财政支出的经济性质结构与财务配置效率	102
3.2.5 结论:财政配置效率判断标准的两个特点.....	104
3.3 优化财政资源配置	109
3.3.1 前提条件不充分情况下财政配置效率的实现 特点	109
3.3.2 弹性与刚性支出项目的特点及其判断	112
3.3.3 优化支出项目的选择问题	121
4. 财政耗用效率.....	124
4.1 财政耗用效率的内涵	124
4.1.1 财政耗用效率的内容与意义	124
4.1.2 财政耗用效率的基本特点	131
4.1.3 运用坐标法衡量财政耗用效率的局限性	133
4.1.4 要提高财政耗用效率水平所应当解决的理念 问题	135
4.2 对财政耗用效率的多视角考察	138
4.2.1 从经济视角考察财政耗用效率	138
4.2.2 从环境视角考察财政耗用效率	141
4.2.3 从社会视角考察财政耗用效率	142
4.3 财政耗用效率的衡量方法	144
4.3.1 财政耗用效率衡量方法概述	144
4.3.2 财务社会评价方法的实施步骤	148
4.3.3 财务评价指标的设置问题	152
4.3.4 社会评价指标的设置问题	157
5. 税收效率.....	161
5.1 税收效率的内涵	161
5.1.1 税收效率的内容与形式	161

5.1.2 税收效率与财政规模效率的关系	163
5.2 税收效率的制约因素	169
5.2.1 税制结构	169
5.2.2 税基与税率	173
5.2.3 税制的繁简与税务管理水平	177
5.3 税收效率形式之间的关系:矛盾及其协调.....	179
主要参考书目	183