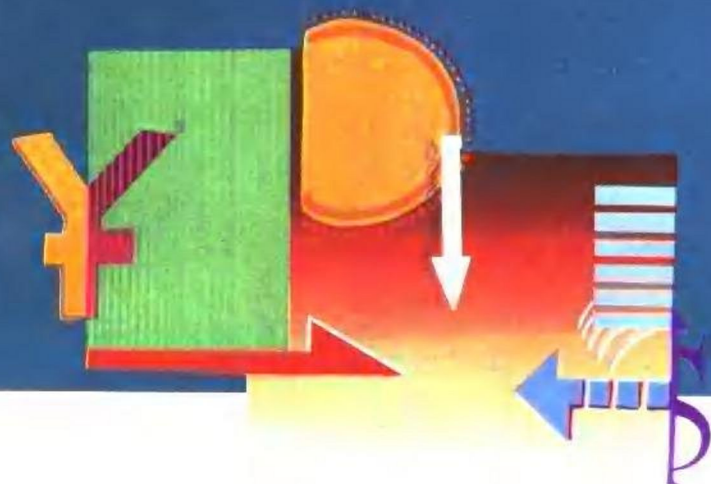


财经
学术文库

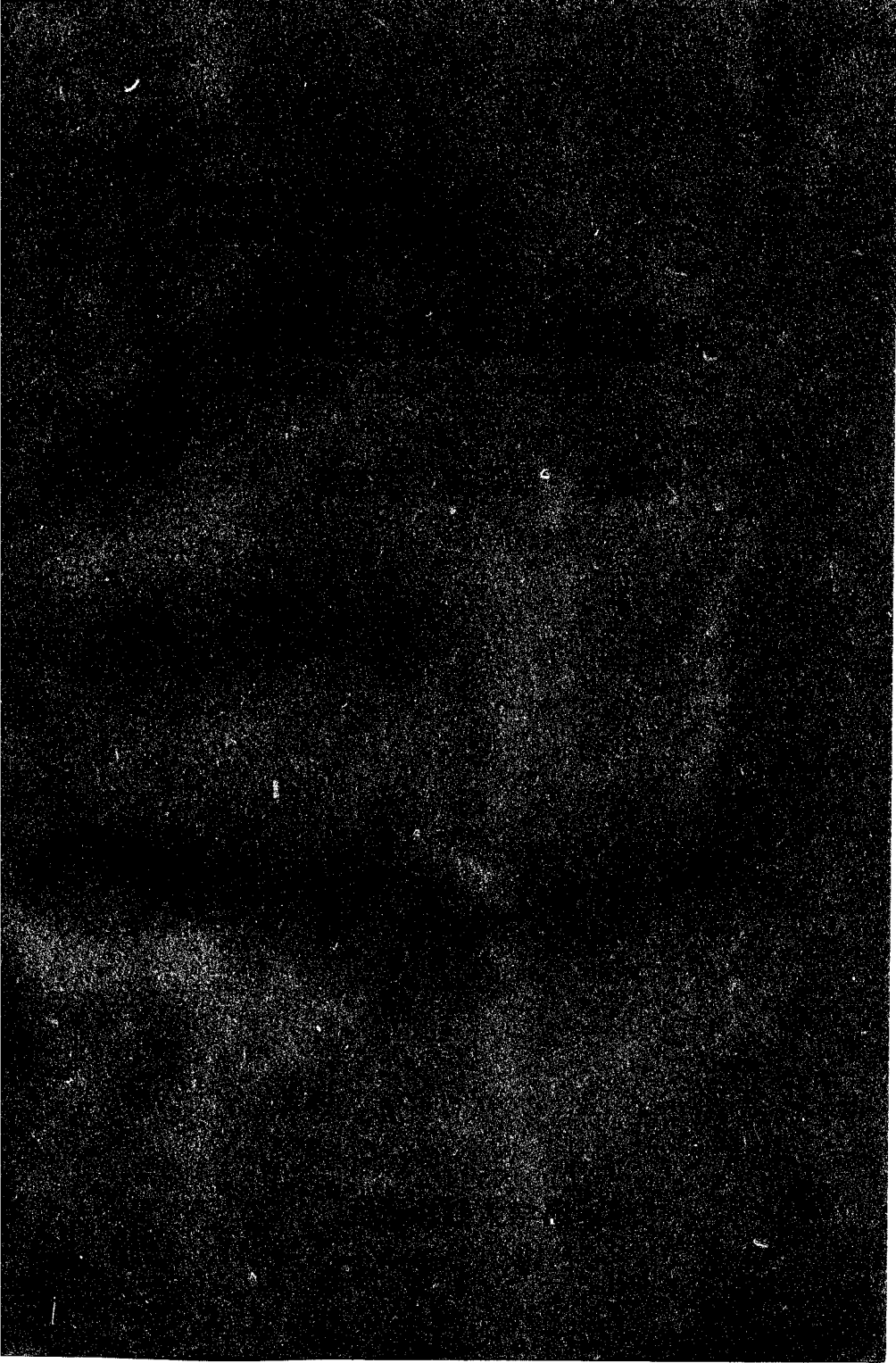


财政理论与政策选择

CAIZHENGLILUN YU ZHENGCE XUANZE

席克正 杨君昌 主编

上海财经大学出版社



财政理论与政策选择

CAIZHENG LILUN YU ZHENGCE XUANZE

席克正 杨君昌 主编

特约编辑 易 卫

责任编辑 金福林

封面设计 周卫民

出 版 上海财经大学出版社

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

发 行 新华书店上海发行所

印 刷 上海市印刷七厂一分厂

装 订 上海浦江装订厂

开 本 850×1168mm 1/32

印 张 13.25

字 数 332 千字

版 次 1996 年 12 月第 1 版 1996 年 12 月第 1 次印刷

印 数 1—3000

书 号 ISBN7—81049—089—3/F·61

定 价 25.00 元

导论 构建财政学框架

随着我国经济体制从计划经济向市场经济的转变,传统的经济理论必将发生深刻的变化,作为经济理论组成部分的财政学也将在这—历史性的变革中对传统的财政理论、观点、体系以及政策等进行新的探索和研究,构建社会主义市场经济财政学的框架,以适应社会主义市场经济的发展。

一、以社会主义市场经济理论为基础,研究财政职能的转换

社会主义市场经济是从计划经济的基础上逐步地转化而发展起来的。在一定时期内,它还保持有计划商品经济的若干特征,同时,它又是市场经济,必须严格遵守市场经济规范化的要求和特点。因此,社会主义市场经济同计划经济以及市场经济既有联系,又有区别。社会主义市场经济的这个特征,从本质上决定社会主义市场经济财政学既不同于传统的财政学,也不是西方财政学的翻版,而必须在理论、体系等方面具有自己的特点。

在当前的理论研究中,我们面临的主要困难是对社会主义市场经济的理论模式还没有十分清楚的概念。我们比较熟悉社会主义计划经济的模式,也能够说出资本主义市场经济的主要特征,但不能够系统全面地论述什么是社会主义市场经济完整的理论模式。有一点可以说是比较明确的,那就是这种理论模式,具有社会主义本质的特征,是以市场作为配置资源的主要手段,同时,又有政府宏观调控的经济体制。

在社会主义市场经济逐步发展的过程中,社会经济的各个方

面都在发生深刻的变化,单一的所有制形式已经发展为以公有制为主体的多种经济成分所有制形式;以按劳分配为主体的分配制度允许其他分配形式作为补充;以国家为主体的单一投资经济体制,不再排斥地方、企业、单位和个人从事投资活动。计划经济下国家包揽一切的情况,随着社会主义市场经济的逐步发展而改变,随之出现的利益实体、分配实体以及投资实体多元化的局面,是市场经济发展的必然结果,也使我们进一步认识新的经济体制所具有的多元化特点。它既有利于社会资源的优化配置,又在一定程度上消除“大锅饭”的弊病。但是,经济实体多元化的格局又同市场缺陷有着密切的联系。在利益实体多元化的局面下,以追求利润最大化为目的的经济实体,可以不顾甚至牺牲社会利益以谋求自身利益的最大化,势必导致资源配置的浪费。在分配实体多元化的情况下,按社会成员拥有并提供的生产要素来确定各人的收入份额,显然不符合公平的含义。投资实体多元化的格局不可避免地将会导致宏观经济不稳定的风险。凡此种种,都要求国家对宏观经济进行调节,加强财政对市场经济下多元化局面所出现的各种缺陷加以纠正和弥补,以促进市场经济正常健康的发展。因此,在统收统支、计划调控基础上形成的财政分配和监督的两个职能,显然已经不适应市场经济发展的需要。以市场经济理论为基础,研究财政职能的转换问题,就成为构建社会主义财政学框架的首要问题。

二、以公共产品理论为重点,研究财政的性质和范围

在社会主义市场经济下,毫无疑问,市场在资源配置中起着基础的作用。但是,必须看到市场并非万能,市场失灵将会导致资源配置的低效率与收入分配不公平的缺陷,需要财政在资源配置与收入分配中发挥作用,以弥补市场的缺陷。正是在这样的条件下,财政配置资源的职能便面临一个如何把有限的资源在“财政”和“市场”之间进行有效配置的新问题。也就是说,在市场发挥资源配

置的基础作用时,财政配置的作用和范围应该有多大,哪些事情应该归财政管,哪些事情不应该归财政管,而应遵循市场机制的要求,适应供求关系的变化,通过价格和竞争机制的作用,把资源配置到效益最好的地方去。因此,在财政理论研究中,重新界定财政配置资源职能的范围,有其重要的理论和现实意义。

从弥补市场缺陷、有效地发挥市场配置资源的基础作用来看,财政配置资源的范围应界定在消费上不具有排斥性和不具有竞争性的产品和劳务上,从而政府对经济的干预被限制在消费者不能通过市场价格来表现其价值判断的那部分产品和劳务以及消费者不能做出适当价值判断的产品和劳务的资源配置,其余大部分的资源配置则依赖于市场。这样,财政配置资源的范围应该是市场不愿意提供的,具有非排斥性和非竞争性特征的公共产品和市场不能提供,也无能力提供的投资规模大、风险比较高的基础设施以及具有垄断性质的产品。

从有效利用社会资源来看,市场经济按市场部门与公共部门来配置资源是比较容易收到相互补充、优化资源配置的效果。因此,有一些学者把财政学看成是公共部门经济学的观点,是有一定道理的。既然财政学是公共部门经济学,在财政学中研究公共产品理论,探索公共产品的生产规模、效率、资金来源、分配方式以及生产决策等问题,自然是财政学的重要内容。

公共产品理论涉及的问题较多,有一些问题基本上取得比较一致的认识。例如,什么是公共产品,公共产品具有哪些特征以及公共产品提供的范围等。但是,还有比较多的问题需要进一步研究解决。

首要的问题是怎样才能有效提供公共产品。承认市场缺陷并不能得出政府干预经济,财政提供公共产品就一定能够弥补市场缺陷、优化资源配置的结论;相反,可能因为决策失误,导致以一种资源浪费代替另一种资源浪费的现象。近代西方公共产品理论试

图把西方微观经济学中关于消费者在市场上对商品作出选择的理论,应用到公共产品理论分析中来,其目的就是为了解决公共产品提供的效率问题。因此,根据我国的实际情况,借鉴已有的研究成果,深入探索在社会主义市场经济条件下公共产品提供的均衡条件、效率标准以及决策问题等,应是财政理论研究的重要课题。

公共产品按其受益范围来划分,不仅中央政府应该提供全国性的公共产品,满足全国性的公共需要,地方政府也有必要根据地区的特点和地区消费者的共同需要提供地区性公共产品,满足地区性的需求。公共产品按其受益范围划分为全国性公共产品和地区性公共产品,既有利于满足不同的需要,又有利于资源的有效配置。因此,在公共产品理论中,研究地区性公共产品提供的范围、资金来源、供需均衡以及提供效率等问题,也是十分重要的。

三、以效率、公平、稳定增长三个原则为主线,研究财政收支的经济效应

传统的财政学是在计划经济理论的基础上,以马克思主义社会再生产理论为指导思想,比较详细地论述财政在社会再生产中的地位和作用,强调财政分配职能对社会主义经济发展的促进作用。随着经济体制的转轨和财政职能的转换,把财政仅仅看成是筹集和分配资金以保证计划完成的简单工具的观点应该彻底地改变。在市场经济下,财政参预经济建设投资的规模和范围虽然相对缩小,但财政在宏观经济中的调控作用却大大地增强。以促进经济发展为主线的传统财政学框架,显然不能够适应市场经济理论和实践发展的需要。构建社会主义市场经济财政学框架,最好是以效率、公平、稳定增长三个原则作为理论主线,贯穿于全书的分析研究之中,既能改善过去财政学教材中缺乏内在联系,“收、支、平、管”各自成篇的缺陷,又能加强理论分析,对财政实践具有指导意义。

以效率、公平、稳定增长为主线研究财政收支问题。在财政收入方面,不仅要研究财政收入规模和结构分析等传统的内容,更为重要的是以效率、公平、稳定增长为主线,以市场经济理论为基础,探索财政收入,特别是税收对劳动力供应、储蓄规模以及投资数量等经济变量的影响;研究税收转嫁与归宿理论,税收负担以及建立最佳税收制度等问题。

在财政支出方面,改变过去不重视财政支出理论研究的倾向,特别是改变只重视财政支出数量不考虑财政支出效益的分配方式,对财政支出项目逐项进行认真的成本效益分析,对效益低或无效益的项目坚决停止上马。离开了项目的成本效益分析,要提高财政支出效益是不可能的。因此,在财政支出研究中,应加强成本效益分析的内容,这在理论和实践上都是很重要的。

如果进一步作深层次的研究,成本效益分析方法只不过是一个技术性的问题,而关系到财政支出有无效益、是否体现公平的核心问题是财政支出的决策问题。在计划经济体制下,财政支出的规模大小、投资方向以及支出结构等决策问题,基本上是由政府决定的,是根据政府所确认的某种价值判断来安排支出,较少地考虑一般消费者的愿望。实践证明,这样的决策方式,往往导致决策者凭主观意志办事,决策失误,出现违背效率与公平原则的弊病。

社会主义市场经济财政学应致力于研究财政支出决策的改进与完善。一部分财政支出由政府决定是合理的,但大部分财政支出应根据消费者对公共产品的需求作出决策。这不仅是研究方法上的变化,而是关系到财政有效配置资源的决策基础问题。

改进决策基础不是一蹴而成的,有不少理论和实际问题需要深入探索研究。例如,如何改进我国的财政决策机制使其更符合民主的程序;如何能够收集到消费者对公共产品需求的信息提供给决策机构作出准确的判断;用什么标准来评价公共产品的提供符合效率和公平的原则等等。

总之,以效率、公平、稳定增长为主线研究财政收支活动,不仅与财政职能的内容紧密衔接,更为重要的是这条主线的指导思想为财政规章制度的改革和完善提供了理论依据。同时,也改进了传统财政学体系松懈、篇章之间缺乏内在联系的弊病。

四、以公共产品具有层次性的特点,研究各级政府间的财政关系

合理划分各级政府之间的事权范围,是建立财政体制的先决条件。只有各级政府明确其职责和行为目标后,才能够相应地决定其财权的范围。事权与财权相一致,各级政府之间的财政关系才能够协调。

划分各级政府之间的事权范围,是一个比较复杂、涉及面广的问题。从历史和现实来看,各级政府之间事权范围的划分主要受各国的政治体制和经济体制的约束。在不同的体制下,各级政府之间的事权和财权范围就有所不同。实行中央集权制或集中型经济体制的国家,中央政府的事权大、财权大,而地方政府的事权和财权则相对较小;反之,实行分权制或分散型经济体制的国家,中央政府的事权和财权相对较小,而地方政府的事权和财权则较大。毫无疑问,政治制度和经济制度对各级政府之间事权与财权的划分有着重要的作用。但是,这样的划分方法缺乏一定的理论根据。为什么说这一项事权只能归中央政府管,地方政府不能插手;为什么说那一项事权地方政府管得好,中央政府管理的效率低等等。在缺乏划分事权标准和理论依据的情况下,各级政府之间争事权、要财权的矛盾很难得到妥善的处理,以致各级政府之间的财权关系难以协调。

在市场经济条件下,是否可以从公共产品具有层次性的特点探索适应于市场经济规律的划分各级政府职责的方法,使财政体制建立在比较合理与科学的基础之上,从而减少或避免事权界限

难划、财权界限不清的矛盾。

公共产品按受益范围大小的不同,可以区分为全国性公共产品与地区性公共产品。受益范围局限于一个区域内的公共产品属于地区性公共产品。受益范围是跨地区的,或国内每个人均可享用的,就是全国性公共产品。中央政府理应承担全国性公共产品的提供,而地方政府则可以根据各地区居民的不同偏好提供地区性公共产品。公共产品不能全部由中央政府提供,其中的一部分必须由地方政府提供的理由是非常容易理解的。因为,各地区之间的居民对公共产品的偏好程度通常是不尽相同的。因此,对公共产品的需求量就有差异。如果公共产品完全由中央政府提供,中央政府必须选择一个尽可能照顾到各地区居民偏好的需求量,而这个需求量只能是一个平均中位数的量。对于偏好程度高、需求量大的地区,这个量不能满足地区居民的需求;相反,则会出现公共产品提供过剩的弊病。如果有一部分公共产品由地方政府提供,地方政府在了解本地区居民的偏好方面比中央政府处于优势地位,就有利于地方政府有效地提供公共产品,实现资源配置的优化。

按公共产品具有层次性的特点来划分各级政府之间的职责问题不仅关系到资源的有效配置和建立适应市场经济发展的财政体制,还为改革税收制度以及建立转移支付制度提供理论和现实的依据。

各级政府分别提供受益范围不同的公共产品,必须有相适应的财力作保证。建立中央税和地方税的分税制,就是从财力上保证提供全国性和地区性公共产品的需要。但是,仅仅依靠分税制还不能完全理顺各级政府间的财政关系。考虑到许多公共产品具有外在性的特点以及地区之间经济发展不平衡等问题,中央政府还有责任对经济不发达地区以及具有外在性公共产品提供支援和补贴,建立转移支付制度是协调各级政府之间财政关系的一项重要措施。

五、重视财政政策研究,探索财政宏观调控的措施,促进经济的稳定和增长

传统的财政学不研究政策,其理由是多方面的。其中最主要的一点是,财政学研究的是以国家为主体的分配关系,研究对象是一种经济范畴,而财政政策属于上层建筑领域的内容。因此,财政学的研究对象不可能既是经济基础又是上层建筑的混合体。当然,这种认识不能说是不合理的。但是,应该看到财政学内涵的特殊性。在财政学作为一门独立的学科出现以前,它所研究的内容基本上包容在政治经济学研究的范围之内。在国家干预经济的作用日益加强、财政作为国家干预经济的主要手段的地位和作用得到普遍地重视之后,财政学才从政治经济学中分离出来成为一门独立的学科。从财政发生和发展的历史看,它与国家具有本质的联系。财政的职能决定于国家的职能,这是由国家与财政的本质关系所决定的。尽管财政学从政府经济学中分离出来作为一门独立的学科,但在研究财政问题时,不涉及政治、经济、社会和历史等领域,几乎是不可能的。

既然财政与国家有本质的联系,国家职能又决定财政职能的范围和作用,如果只研究财政理论而不研究财政政策,试问这种理论又将怎样去指导实践,以实现国家利用财政去干预经济的目的呢?

理论指导实践一定要借助于政策的桥梁作用。当人们认识和掌握了财政实践的内在规律性,并以此为基础,制定出财政政策,有意识地运用政策去实现政府预定的各种经济和财政目标以影响实践和变革实践。可以这样说,研究财政理论而不研究财政政策,理论就失去指导实践的作用,最有价值的理论也会成为一种浪费。

市场失灵不仅会产生效率和公平的缺陷,而在以追逐利润最大化的市场运行机制中,投资的不稳定性将会给经济发展带来周

期性波动的风险。在计划经济体制下,国家基本上掌握了全部投资的决策权,每年的投资总量、投资方向以及投资结构等都由计划安排决定。只要计划部门根据财政收入情况,安排投资支出,投资波动不定、影响经济稳定的情况是比较容易避免的,而在市场经济体制下,情况将会有很大的不同。随着市场经济的逐步完善,企业成为名副其实的经济实体后,企业不仅拥有独立自主的经营管理权,并掌握企业投资的决策权,再加以投资多元化格局所形成的地方政府、单位、个人拥有的投资决策权,众多的分散投资决策不可避免地将会导致宏观投资失控、经济发展不稳定的风险。特别是在横向经济发展、资金市场作用日益明显的情况下,企业间资金流动频繁,相互参股、相互投资情况普遍,经济不稳定风险就更容易出现。因此,在社会主义市场经济财政学中,研究财政政策,包括宏观财政政策和微观财政政策,探索财政宏观调控的目标和手段以及协调财政政策与货币政策的配合等,以促进社会总供需的基本平衡和经济的稳定增长,显然是十分必要的。

过去,我们对西方国家奉行的赤字财政政策持批判的态度,认为赤字财政是通货膨胀的根源,是经济发展的主要障碍。从计划经济理论的角度来看,这样的批判是正确的。令人迷惑不解的是:一方面在理论上批判赤字财政的危害性;另一方面,建国以来的40多年中有一半以上的年份,收不抵支,预算出现赤字。特别是自1979年以来,国家采取改革开放政策后,基本上是年年赤字,预算不能平衡。从严格的意义上讲,近十几年来,我们也是在执行赤字财政政策。理论与现实的矛盾,要求财政理论工作者理论联系实际,进一步研究财政赤字问题,作出辩证的认识和回答。

对财政赤字作出辩证的认识,既要在一定的条件下,肯定赤字财政导致通货膨胀、阻碍经济发展的消极作用,警惕赤字财政的严重危害性,特别是决策者对此不能有丝毫麻痹大意,又要考虑在经济发展初期,财政赤字与资金积累的关系。以赤字财政来解决经济

发展的资金问题,已经成为许多发展中国家采取的主要经济政策。其中有成功的经验,也有不少失败的教训。成功的经验说明,在市场经济条件下,如果国家采取赤字财政以筹措资金时,既有重视财政收支平衡以控制通货膨胀的思路,又能根据经济发展需要对赤字的数量、使用方向以及使用效率等方面加以严格的管理和控制,避免大量出现财政赤字的现象,使财政赤字的水平与较低的通货膨胀率、较为有利的投资环境以及较好的国际收支平衡情况相协调。这样的赤字水平对于促进经济发展和经济结构调整是利多弊少的。

市场经济导致投资不稳定等因素所引发的经济周期性波动是一种反映市场经济客观经济规律的现象,它不是任何主观意志所能否定和避免的。研究财政政策,特别是对赤字财政政策的重新认识与研究,探索财政采取反周期的宏观调控措施,更是十分必要的。

以上五个方面的认识,当然不能完全概括构建社会主义市场经济财政学的完整内容,但财政学框架体系中如能考虑吸纳以上的意见,它至少可以体现以下三个方面的特点:

1. 深化财政学的理论分析。我国财政学的建立和发展受苏联财政学的影响较深。偏重于传授财政税收工作实务方面的知识,而不重视财政理论与经济理论研究的相互结合,忽视以经济理论为基础去探索财政范畴自身运动的规律性,以致财政学的内容局限于预算收支管理的狭隘传统。在高度集中的计划管理下,财政不过是筹集资金、分配资金以保证国家计划完成的工具,财政的作用是有限的。财政理论研究不结合经济理论研究的倾向,是有一定的理论和现实基础的。

构建社会主义市场经济财政学框架,从研究市场经济下财政职能转换问题为起点,紧扣财政职能与弥补市场经济缺陷之间的关系,研究在市场经济条件下,财政支出、财政收入、公债和补贴等

财政范畴对国民经济的生产、分配、交换和消费等的影响,改变传统财政学偏重于讲授财政规章制度和方针政策的缺点,把财政理论与市场经济理论有机地结合起来,形成完整的财政学理论体系。

2. 加强指导实践的意义。财政学是一门理论性和实践性都很重要的学科。学习财政学不仅要了解各种具体的规章制度和操作方法,更为重要的是要理解制定规章制度和现行方针政策的理论依据,加强做好实际工作的自觉性。理论和实践是辩证的统一,没有理论指导的实践是盲目的实践,不联系实践的理论是一种无用的理论。构建社会主义市场经济财政学框架,我们既重视理论研究,又注意实务传授,同时,强调政策研究的重要性,从而在财政学中把理论、实践和政策有机地结合起来,对于培养既懂理论、又熟悉业务、更了解政策的财政实际工作者是十分有用的。

3. 符合社会主义市场经济发展的需要。在市场经济条件下,效率与公平的矛盾是财政学中一对永恒的主题。讲求效率是市场经济的根本要求,通过竞争,提高效率,市场才能发挥优化资源配置的作用。但是,讲求效率,往往是以牺牲公平为代价。市场经济的缺陷是实现公平与效率统一的根本障碍。社会主义市场经济财政学从市场缺陷入手,研究财政职能转换,界定国家干预经济和财政活动的范围,以公共产品理论为重点,探索有效提供公共产品的方法,并以效率、公平和稳定增长三个原则为全书的主线,研究财政正确处理效率与公平的矛盾,促进经济稳定增长的方法等。这样的财政学框架,比较贴近市场经济的现实,符合社会主义市场经济发展的客观需要。

在目前的情况下,要提出一套从体系、理论、观点以及研究方法上完全符合社会主义市场经济要求的财政学框架是有一定难度的。特别是在社会主义市场经济理论尚未完全成熟、许多理论和现实问题尚待深入研究的时候,以社会主义市场经济理论为基础的

财政学框架的构建,难度就会更大一些。

即使体系构思符合市场经济的要求,也不能说按这样思路编写的财政学就是社会主义市场经济财政学。如果财政学的研究方法没有变化,理财观念没有改变,重收轻支的思想毫不动摇,财政收支平衡必须坚持,财政学不研究政策的思想原封不动等等,这样的财政学就很难说是社会主义市场经济财政学。

(席克正)

第一章 财政学的形成和发展

西方学者认为财政学最早形成于17~18世纪之间。当时德国有一批学者被国王选为财政金融顾问,作为国王的“智囊团”经常参加在王室私人议事室(Private Council Room)召开的会议,讨论有关国家的财政金融事务。这些学者被称为官房学者(Cameralists),其学派被称为“官房学派(Camera)”。该学派的理论范围很广,涉及到研究国家全部的活动以及对国家事务理论和实践的指导,但其主要内容是研究如何管理王室财产与王室收支等问题,也就是国家财政的问题。因此,西方学者又称财政学为“官房学”。

德国的官房学派虽然较早地研究了国家财政问题,但由于这个学派主要是为国王统治出谋划策,其论述涉及面广,对财政问题的研究没有形成系统的科学的论述,还不能说官房学派建立了资产阶级财政学的基础。真正奠定西方财政学基础的是古典学派的亚当·斯密。斯密总结了近代初期资本主义各国经济发展的经验,并在批判和吸收当时主要经济理论的基础上,对资本主义经济和财政的内部联系活动作了系统的研究。他的名著《国民财富的性质和原因的研究》,不仅是一部重要的古典学派经济学的理论著作,也是一部古典学派财政学的主要论述著作。该书第五篇“论君主和国家的收入”系统地研究了国家财政收支、税收和公债等问题,有创见地把财政作为经济学中的一个重要范畴来加以研究。恩格斯曾经称誉亚当·斯密的这本著作是资产阶级财政学的首创。

从亚当·斯密创建西方财政学理论体系以来,200多年的历史,

史证明,西方财政学的发展,不论是理论的创新或制度的改变都与西方政治、经济、社会和历史等方面的变化息息相关,特别是经济理论和经济制度的变革,对财政理论和实践的发展影响更大。

第一节 财政学与经济学的关系

考察西方财政理论的发展,将会发现一条非常清晰的线索,那就是财政学的内容不仅反映经济理论研究的成果,而经济研究的新成就又丰富了财政学的理论内容,深化财政理论的探索。可以毫不夸张地说,西方财政学的理论基础是西方经济学。最明显的例子,便是一般经济理论和财政学说在税收归宿问题上的关系。

一、税收归宿理论的发展

税收的转嫁和归宿问题是西方财政学中的一个重要理论问题,它主要研究税负最终归何人负担的问题,涉及到资本主义社会中各阶级、阶层的切身利益。税收归宿问题研究的发展都是同当时经济学中有关价格和分配理论有密切的联系。

早在重农学派的年代,税收的转嫁和归宿问题就已经是税收理论中的一个重要研究课题。重农学派是以“纯产品”理论作为税收归宿的理论基础。他们认为,土地所有者是唯一占有社会纯产品的阶级,其他阶级都不占有社会纯产品。他们除了得到在生产中的垫支补偿外,就一无所得。按照“纯产品”理论,既然其他阶级不占有纯产品,对他们征税,势必减少垫支,垫支得不到补偿,再生产将无法进行,生产就会下降。因此,重农学派认为取消对其他阶级课征一切的税收,只向土地所有者课征地租税,是最适当的税收制度。这种税收归宿理论很明显的是以重农学派的“纯产品”理论作为理论基础的。

重农学派的“纯产品”理论是以农业劳动和土地作为生产要