

现代政府理财学

梁尚敏 李俊生 汤贡亮 梅阳 主编

高等财经院校系列教材

GAODENG CAIJING YUANXIAO XILIE JIAOCAI

中国财政经济出版社

高等财经院校系列教材

现代政府理财学

主 编 梁尚敏 李俊生 汤贡亮 梅 阳

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代政府理财学/梁尚敏等编著. - 北京: 中国财政经济出版社, 1998. 8

高等财经院校系列教材

ISBN 7-5005-3837-5

I. 现… II. 梁… III. 财务管理-高等学校-教材
IV. F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 14373 号

高等财经院校系列教材

现代政府理财学

主编 梁尚敏 李俊生 汤贡亮 梅 阳

中国财政经济出版社出版发行

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph@drc.go.cn

(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

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 17.375 印张 415 000 字

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 055 定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-3837-5/F·3508

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

高等财经院校系列教材

《现代政府理财学》

作者名单

主 编：梁尚敏 李俊生 汤贡亮 梅 阳

撰 稿：（以撰写章节为序）

梁尚敏 王文素 李俊生

丁国光 汤贡亮 陈 静

曾康华 贾荣鄂 梅 阳

马海涛

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 政府理财的形成与发展	(1)
第二节 政府理财是市场经济优化资源配置 的一条轨道	(19)
第三节 建立现代政府理财学的使命和方法	(31)
第二章 政府理财在社会主义市场经济中的地位与 作用	(48)
第一节 政府在市场经济中的地位作用	(48)
第二节 政府理财的职能	(69)
第三章 政府支出理论	(85)
第一节 政府支出结构一般分析	(85)
第二节 政府支出结构与规模的关系	(102)
第四章 政府支出的社会经济分析	(113)
第一节 政府公共支出对社会经济的影响	(113)
第二节 政府推进农业产业化与财政	(135)
第三节 第三产业发展与财政	(168)
第四节 社会保障制度及其对经济的影响	(189)
第五章 政府课税理论与完善税制	(232)
第一节 当代政府课税基本理论	(232)
第二节 社会主义市场经济条件下税收的地位 和作用	(241)

第三节	税收调控、税收中性与深化税制改革·····	(253)
第四节	建立保证与国民经济同步增长的税收 体系,提高税收收入占 GDP 的比重·····	(279)
第五节	推进税收立法,加强税收法制建设·····	(301)
第六章	财政政策与财政宏观调控目标·····	(310)
第一节	财政政策体系及财政宏观调控目标体系·····	(310)
第二节	财政政策乘数理论的应用·····	(319)
第三节	促进经济增长的财政政策·····	(330)
第四节	财政政策与货币政策的协调机制·····	(339)
第七章	财政分配政策应用分析·····	(348)
第一节	财政投融资政策分析·····	(348)
第二节	国债政策的经济分析·····	(362)
第三节	财政补贴政策分析·····	(381)
第四节	政府预算政策分析·····	(393)
第八章	政府理财的体制及规范化·····	(409)
第一节	中央和地方的政府理财体制与规范·····	(409)
第二节	政府理财与国有经济的关系·····	(425)
第三节	发展非国有经济的经济分析·····	(434)
第四节	预算外资金的规范化管理·····	(444)
第五节	地方财政中的乡镇财政规范化管理·····	(457)
第九章	国有资产管理、营运监督体制与规范·····	(469)
第一节	国有资产管理、营运监督体制改革的 原则·····	(469)
第二节	外国国有资产管理、营运和监督体制 比较与借鉴·····	(479)
第三节	国有资产管理、营运和监督体制的 规范·····	(496)

第十章 政府理财的现代化管理·····	(511)
第一节 政府理财决策科学化管理·····	(511)
第二节 政府理财信息化管理·····	(520)
第三节 政府理财的法制化管理·····	(529)
第四节 政府理财的组织机构及改革·····	(539)
后 记·····	(549)

第一章 导 论

第一节 政府理财的形成与发展

在迈向 21 世纪的历史进程中，较成熟的市场经济国家和向市场经济转轨的各国，它们的政府理财，正在改革中不断地向纵深发展，经历着创新和发展过程，成为社会、经济、政治发展的“稳定器”、“加速器”、“调节器”。正如党的十五大所指出：“集中财力，振兴国家财政，是保证经济社会各项事业发展的重要条件。”

一、市场经济下政府理财的重构

市场经济，作为发展生产力的方法和手段，它们具有五大共性：经济运行市场化、市场竞争公平化、经济主体独立自主化、宏观调控间接化、市场行为规范化。这是所有国家和政府理财的经验总结。所不同的只是各国从自己的国情出发和不同时期的特殊条件，实现的方式、程度、范围有所差别，或者说各具特色，各有千秋。

市场经济的发展，经历了成长阶段。起先，政府理财主要是满足政府机器运转的公共需要，而且主张竭力压缩财政支出规模和赋税征收；尔后进入了市场经济发展阶段，政府对经济的干预逐步加强，政府理财承担了调节需求、调节就业、推动经济发展、“熨平”经济周期波动的重任，一个功能型的财政体系形成；

之后，市场经济步入了成熟阶段，政府理财一方面肩负起政府调控市场的基本职责，另一方面迅速扩大到社会安全、公共保健、政治独立、人口就业、环境保护等诸多的发展，主宰着政府对经济景气的调节、所得收入的合理分配和国际收支的均衡；此后，市场经济发生了“滞胀”矛盾，形成滞胀阶段，这与政府过度干预经济，政府理财难于稳定、均衡相关，出路就是重视市场调节，政府干预适度，政府理财必须在社会经济政治均衡发展上下功夫。可见，市场经济的形成、发展过程，都证明市场经济是由市场供求变化调节的经济。政府理财，作为以政府为主体的经济活动，始终是政府干预、调节市场经济正常运行的最基本的手段。

市场经济的发展，除了上述不同发展阶段的变化外，还可就其不同发展模式，例如美国的“分散型市场经济模式”、德国的“社会市场经济模式”、日本的“协调型市场经济模式”、瑞典的“福利型市场经济模式”为代表，再加上“中国社会主义市场经济模式”，进行剖析，也可以按西方发达的资本主义国家的市场经济类型、后起的资本主义国家的市场经济类型、发展中国家的市场经济类型加以考察，政府理财的发展，实际上都在围绕着政府、市场、企业、居民四要素，作为经济利益主体的合理重组而展开，其中特别是政府和市场，或者说计划和市场的配置占有主要的地位。这是因为政府与市场的内在联系，政府计划与市场运行的密切结合。在西方公共财政理论看来，经济分为私人部门和公共部门。前者指个人、家庭、企业等微观经济单位，它提供的产品为私人产品，后者指由政府出资进行的经济活动，如教育、国防、社会保障和福利等公共经济单位，它负责提供公共产品（具有非竞争性和非排它性）。这样，私人部门是市场调节的主要对象，公共部门是政府调节的主要对象。整个资源配置依靠市场

进行，企业生产私人产品，政府提供公共产品，家庭提供劳动力，它们之间的组合是一个不断调整、优化过程。政府理财面对市场的长处和缺陷，从而提出了财政代表政府调控和引导市场，弥补市场的缺陷和不足。实际上，政府也不是没有缺陷的可能，例如政府信息失灵、决策失误、管理失控、分配失调，在有些情况下也带来损失，影响市场提高效率、效益。可见，政府理财，就是在市场经济发展中，通过政府、市场、企业、家庭四部门的重组，确定哪些由市场、企业、居民去完成，哪些由政府干预去实现。这就需要合理的分工，弄清楚市场缺陷、政府缺陷的相互关系，努力使这些缺陷降低到最低限度，从而保证社会、经济、政治的全面进步。

市场是以交换方式实现资源配置的场所，是联结宏观和微观、政府和企业活动的中介，是整个经济运行的基础。企业是市场主体的主体，政府及其财政，代表整体利益，处于市场之上，又属于市场之内的平等的市场主体，居民或家庭是市场主体的广泛参与者。政府理财，既表现为市场经济利益主体的一大支柱，又是市场经济调控主体、投资主体的承担者，还反映为政府公共经济行为的主体，这种主体性的兼融或一身多任，赋予政府理财重组，参与市场经济的运行，以全新的内涵。至于市场的客体，即市场体系，包括商品市场、资金市场、劳务市场、技术市场、信息市场、房地产市场等在内，与政府理财的客体，即国民生产总值或国内生产总值的分配、资产存量及国有资产产权的重组流动，在许多方面相互关联。一方面，一切生产和流通企业，必须按照市场需要自主地进行生产经营活动，产品价值的实现在市场销售中完成，市场汇集信息，通过各种经济参数，传导给政府及其财政；另一方面，根据政府的宏观意图，引导分配客体，形成符合社会供需总量和结构均衡的格局。可见，政府理财的客体，

在市场体系中形成，它所体现的利益分配关系，深入到市场活力的各个领域，制导着市场经济的正常运行。现代市场经济中，市场主体和客体、政府理财的主体和客体，主体是一个有机的结合体，主体的多元化、多样化才最有利于协调和稳定。客体是一个复杂的综合体，是多种变动因素构成的体系。必须维护主体的独立自主性，承认主体的行为差别和利益差别，还要把握客体的交叉性，懂得客体的运转过程和可控程度。一句话，政府理财及其重构中，要充分按照市场规律的要求，规范主体的经济行为，协调客体的整体效应，才能保证市场经济走上快速健康发展的轨道。

二、中国社会主义市场经济下政府理财的改革

在建立有中国特色的社会主义理论指引下，中国从传统的计划经济体制向市场经济体制转变，政府理财的深化改革，总体上呈现出下列若干特点：

1. 思想和理论的充分准备先行。1978年以来，关于实践是检验真理标准的讨论、关于社会主义经济是有计划的商品经济的讨论、关于社会主义初级阶段的讨论、关于社会主义本质是发展生产力的认识、关于社会主义也可以搞市场经济的认识等，都为推进建立社会主义市场经济体制改革，引导政府理财进行转轨，从思想和理论上的先行提供了充分的准备。人们逐步懂得，进一步解放和大力发展生产力，实现社会主义现代化，是中国最大的实际。一切从中国生产力发展水平出发思考和决策问题，就是实事求是。坚持生产力标准，就是坚持实践第一的思想。以经济建设为中心，推进改革开放，确立过渡到实行社会主义市场经济体制，即市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的经济运行方式。这对于进一步完善政府理财，指明了方向，也赋予了全

新的内容。可见，匆忙地和没有必要的思想、理论准备，急于推进事关全局的改革，只会走弯路，付出的改革成本很大，最后很难取得成功。

2. 循序渐进与分阶段推进并重。过渡到市场经济体制改革及其相应的政府理财的革新，是采取循序渐进、分阶段的推进方式，还是实行迅猛、激进、毕其功于一役，甚至是“休克”疗法的推进方式，其结果是大相径庭的。中国实行市场经济和政府理财的改革，先经济、后政治；先农村、后城市；先双轨后并轨；先易后难、先浅层次后深层次；先试点、后推开等，无疑地都是改革循序渐进、分阶段推进的成功经验。回顾体制改革的历程，第一阶段（1978—1984年），改革主要在农村进行，并取得了举世瞩目的进展；第二阶段（1984—1991年），改革的重点从农村转向城市，然后在各个领域展开；第三阶段（1992年开始），全面建立社会主义市场经济新体制，而且确定1996—2000年是初步建立社会主义市场经济体制的阶段，即国民经济从旧体制向新体制过渡基本结束；国有企业、国有银行、社会保障、要素市场等改革取得实质性进展；旧体制长期积累的历史遗留问题得到初步解决。强调这五年内，国有企业改革是重点和关键、金融和投资体制改革进一步加大力度、要素市场建设和要素价格改革不能停步、城乡社会保障制度改革引向深入，政府机构和职能转变的改革势在必行。在这一基础上，经过再有10年的努力，到2010年建立起比较完善的社会主义市场经济体制，它意味着市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的运行机制已经形成，包括财税体制在内的各种体制趋于规范和定型，经济管理的法制化程度达到较高水平。与此相适应，中国财政体制改革，从八十年代开始实行了分级包干体制，即“分灶吃饭”体制，九十年代初进行了分税制体制改革的试点，1994年过渡到全面推行分税制

财政体制，为建立中央和地方相对独立、分级管理、规范稳定的完全的分税制财政体制，逐步走向完善而努力。实践证明，政府的体制改革、政府理财的转变，是一项牵一发而动全身的系统工程，急于求成、一蹴而就，只会走向反面。这一点，东欧各国及原苏联的向市场经济过渡的改革，遇到的挫折，有其惨痛的教训。它们宣称全面改革、即刻转轨，实行国有企业私有化，开放市场和物价。主张长痛不如短痛，政治改革和经济改革同步，并且强调“跨越深渊时不可能用两步”，使它们至今仍未走出社会、经济、政治的许多困境，付出的代价之大，是非常沉重的。

3. 抓住切入点，正确处理改革、发展、稳定的关系。政府及其理财的改革，抓住切入点非常重要。中国的经济改革所走的道路是令人振奋和深思的。例如，改革从农村切入，然后再推广到城市；城市改革从建立乡镇企业、私营企业、个体经济、“三资”经济，多方切入，进而扩大到国有企业的改革；金融改革从发展非银行的金融机构切入，进而扩展到国有专业银行的商业化和整个金融体制改革；国有企业的改革从放权让利、扩大企业自主权入手，进而推进国有大中型企业建立现代企业制度，实行制度创新的改革；财税体制采取先动小手术，然后动大手术，逐步过渡到全面推行分税制的改革，把政府理财中原有的企业性、经营性部分的事权还权于企业，形成体制的内在机制转换。所有这些都在于瞄准各类改革的突破口，抓住改革的切入点，清除障碍生产力发展的难点，从而为稳定、发展开辟道路。我国所进行的所有制改革，决不是要改变公有制性质，不是要改变公有制经济的主体地位，不是要改变国有经济的主导作用，而是区分所有制和所有制实现形式是两个不同的概念。我们必须坚持公有制为主体不动摇，但是公有制实现形式可以多样化。同一所有制可以有

多种实现形式，不同所有制可以采取同一的实现形式。改革主要是改变公有制经济的具体实现形式，改革原有计划经济条件下的企业组织制度，实现公有制与市场经济的有机结合，不断发展国有经济和集体经济。我国国有企业“抓大放小”的改革，集体企业的社区所有、联社所有、企业劳动者集体所有、社团集体所有等多种形式的的发展，再加上个体、私营、外资企业的发展，对于发挥市场配置资源的基础性作用，扫除发展生产力的障碍，都是一种极大的促进。只有统观全局，精心理财，切实把握改革、发展、稳定之间的内在关系，作到在社会政治经济稳定中推进改革和发展，在改革和发展中实现政治和社会的长久稳定，政府及其理财的改革，方能在发展中阔步前进。现在人们提出改革是动力，发展是目的，稳定是前提；改革旧体制，建立新体制，等于是为社会经济关系重新定位，一些经济利益主体，特别是政府减少对经济的介入；政府理财改变原有统包的局面等，都是难度很大的深层次矛盾，要打几场攻坚战才能逐步解决。例如，至关重要的中国农业发展、农村繁荣、农民致富，所谓“三农”问题，面临改革和发展的艰巨任务。在每年增加 1400 万人口，耕地减少 400 万亩的情况下，要解决社会主义市场经济中粮食总供求的矛盾，使农业再上新台阶，农民积极性的调动，关键仍在改革。本世纪末农业达到“四个一千”的战略目标（粮食年产增加 1000 亿斤、棉花增加 1000 万担、肉和水产品增加 1000 万吨、农民人均收入超过 1200 元（按 1990 年不变价）的实现，依靠加大农业改革的力度，强化政府理财对农业产业化开发，比以往任何时候都更加突出。

综上所述，中国市场经济及政府理财的进程，走了一条较为平稳发展的道路。它所取得成就，主要得益于改革。它所积累的经验，具有深远意义。据统计，1986—1990 年（“七五”）期间

平均经济增长速度为 7.9%，最高年份增长速度与最低年份增长速度之间的落差为 7.8 个百分点，1991—1995 年（“八五”）期间平均经济增长速度为 12%，高低之间的落差为 4.9 个百分点，成为建国以来经济波动小、速度发展快的最好时期（“一五”时期落差为 9.9 个百分点，其余几个五年计划落差均为 10 个百分点以上，形成较大的波动）。当然，我们也遇到了固定资产投资过度膨胀、国民经济过度扩张、物价上涨急剧上升的矛盾，有过“急刹车”（硬着陆）或“软着陆”的教训，不得不采取总量均衡、适度从紧、及时微调节措施，使国民经济平稳地回到适度增长的区间内来。政府理财在这种经济波动中，经受着多方面的压力和考验，但在我国强有力的政府宏观调控下，实行适度从紧的财政政策，逐步遏制了“四高”（高工业增长、高投资膨胀、高货币发行、高物价上涨）的扩张，制止了“四热”（房地产热、开发区热、集资热、股票热）的泛滥，疏导了“四紧”（资金紧张、能源紧张、交通运输紧张、重要原材料紧张）的蔓延，初步治理了“四乱”（分配秩序混乱、金融秩序混乱、农民负担混乱、流通秩序混乱）的升温，使改革、发展、稳定取得了新的进展。

值得注意的是经过近 20 年的经济体制转轨、经济增长转型的艰苦探索，我们对社会主义的本质、社会主义初级阶段的国情、社会主义所有制结构及其实现形式、社会主义市场经济体制、社会主义按劳分配与按要素相结合进行分配、政府职能的转变和改革等理论，有了新的重大突破。党的十五大高举邓小平理论的伟大旗帜，完整地提出和形成了新的建设有中国特色社会主义理论的科学体系，勾划出了跨世纪前进的蓝图，为推进国民经济持续快速健康发展，为实现国家财政经济振兴，鼓舞了信心，指明了方向，开创了广阔的前景。

三、政府理财的创新

1. 对政府理财认识的深入。关于什么是财政，我国财政理论界，曾长期认为是以国家为主体的分配关系，简称国家分配论，是有其科学价值的，并取得较广泛的承认。因为它揭示了财政与国家的本质联系，强调了财政是为满足实现国家的职能的需要而存在的，提出了财政是人与人之间分配关系的体现，本身是生产关系的重要组成部分等较全面的见解。但是，在社会主义市场经济条件下，国家分配论也面临不少质疑：一是以国家为主体和以政府为主体有否区别？是否应以政府为主体更为切合实际？这一点，西方财政理论从分析政府与市场的行为、职能等内在关系出发，认为财政乃是政府公共部门的经济活动；有无可取之处？二是财政主要从事分配活动，但也深深地进入政府配置资源、调节经济等领域，在市场为基础配置资源的条件下，应否作出新的回答。三是财政与国家，与社会再生产，与社会、政治、经济等活动，有着密切的关联，它们之间的活动究竟是什么样的关系？一句话，国家分配论也应充实和发展。

国家是建立在一定经济基础之上的上层建筑，是阶级统治的工具。一个国家的国体，总是反映一国的社会基本制度，并且是由生产资料所有制决定的。政府作为国家的管理机构，行使国家的社会、政治、经济管理职能，政体是实现国体的具体形式。不能只有国体而无实现形式。也不能脱离政体而侈谈国家的存在。所以在市场经济条件下，国家与政府之间的联系和区别，将政府理财归结为以政府为主体的经济活动、经济行为、经济管理及其所体现的社会经济关系，较之原来的以国家为主体的分配关系，更为具体和切合市场经济的实际。它着重表明，财政是参予国民生产总值分配、政府配置资源的一种经济活动，属于政府的公共

经济行为，体现政府公共部门的经济管理，本质上反映为全过程的社会经济关系。所以，政府理财约束经济行为，引导经济活动，代表经济利益主体，调节经济关系，从而推动、影响社会生产力的发展，服务和促进人民生活水平的提高，便是顺理成章的事。

2. 分层次界定政府理财的涵义。从我国现代市场经济的实际出发，对财政的涵义可分为四个层次予以剖析。第一层次，财政作为经济范畴，乃是以政府为主体的社会经济关系。它涉及到一国社会、经济、政治、科教的全局发展，它的性质是最终由生产资料所有制决定，它既是分配范畴，又是政府公共经济的范畴。第二层次，财政作为经济活动，它是政府的公共经济行为，是政府整体经济活动和社会福利最大化的代表，回答政府为什么管理公共经济？政府和市场怎样确保市场的自由运行、又实现经济的稳定？经济发展对政府及其理财提出什么样的要求等，均有多样化的内涵。第三层次，财政作为经济机制，则是政府理财的实现方式，是其整体运行内在机理的体现。财政运行机制必须与市场机制衔接和协调。两种机制均受到社会再生产规律和市场经济规律的约束。第四层次，财政作为经济管理，主要是管理体制的界定与选择、管理范围的区分与确定、管理方式的变化与调整，目标是为政府职能的实现服务。可见，从政府理财的范畴（本质）、行为（活动）、实现（机制）、管理（体制）不同方面，认识市场经济下的财政，有助于理清思路，把握重点，洞察内在联系，懂得来龙去脉，推进政府理财向纵深发展。我国历史上曾概括财政是理财之政，提出有财、有政才是财政。西方财政理论强调财政是政府的公共经济活动。这些都反映了政府理财的认识过程。对其不断充实、创新和发展，则是跨世纪的历史性任务。

3. 政府理财的共性和特性。传统财政理论认为不同社会形