

中国财政补贴问题

——面临的挑战与抉择

史 炜 著

北京科学技术出版社

内 容 简 介

本书运用系统分析的方法，较为全面地对我国的财政补贴，主要是副食品补贴的产生背景、原因、补贴方式、补贴程序、补贴分类、补贴运行机制以及猪肉、鲜菜、禽蛋、粮油等主要食品补贴的特殊性进行了较为全面系统的研究，并以实证研究为基础，通过大量翔实的数据和众多的实例解剖，使本书达到以量求实，以实求证的效果。本书的实用性还在于作者把财政补贴同生产、流通、收入、消费等紧密地结为一体，从一个较新的角度客观地分析了财政补贴同生产、流通、收入、消费相互关系的内在机理，并提出了大量可供参考的对策建议。目前，国内尚无全面研究财政补贴问题的专著，因此，本书的出版发行在一定程度上填补了这方面的空白。

本书的内容涉及财政、金融、商业经营管理、农业、消费经济、国民经济计划、系统工程。对财政、计划、农业、商业部门有较强的适用性，可作为业务参考书。同时，也可做为有关大专院校相应专业的教学参考书，还可作为经济研究工作者的参考资料。

前 言

当前，社会各界普遍关心的一个大问题是财政补贴居高不下，持续上涨。1979年以来的10年中，我国财政补贴数额已突破5000亿元。其中，尤其是与城镇居民日常消费关系密切的副食品补贴数额最高。1986年，全国财政补贴额约为582.26亿元，1988年增加到762.78亿元，1989年接近1000亿元。巨额财政补贴已经成为国家和各级地方财政补贴的沉重负担。在财政补贴这一“百慕大三角”中，与生产、消费、收入和价格等等密切相关的诸多矛盾日趋尖锐，不断激化，使我国的经济改革陷入种种困难的泥泽之中。

我国目前的财政补贴，具有以下特点：

第一，增长势头凶猛，可控性低。由于不断增长的财政补贴已成为国家财政的沉重负担，出现了以下不正常的发展趋势：（1）财政补贴的增长速度大大快于财政收入和国民收入的增长速度，以致于每年国家新增财力完全被巨额财政补贴所抵掉，国家用于生产建设发展的资金严重不足。（2）财政补贴相当于财政收入的比重不断提高，近几年已达到30%左右。根据国外情况，当财政补贴相当于财政收入的40%时，补贴将达到财政危机的临界点^①。而我国目前已有少数城市临近或突破了这一临界点。如北京市1989年，财政补贴相当于财政收入的比例已达到40%。这一严峻的局面，很可能使得我国财政因补贴的超负荷而瘫痪甚

^① 概况世界各国财政补贴相当于财政收入的比例情况，如果比例数达40%，则认为是财政所能承担补贴数量的临界点。如波兰在1980年“比例”达到40%后，开始了持续的通货膨胀和经济危机。另外，当“比例”达到20%时，政府将难以按正常计划控制物价和消费。如匈牙利和波兰均是在“比例”达到20%时，被迫宣布提高消费品价格的。

至崩溃。(3)财政收入的比重不断下降,从而使国家可控制的有效财力不足,改革缺少必需的资金储备,各种治理整顿政策的出台,风险加大。特别是对关系居民基本消费的副食品补贴调整,难度极大,攻关性极强。

第二,目前财政补贴的增长,加深了价格改革的难度。价格补贴的时间越长,理顺价格与价值的关系困难越多,补贴的延续,扭曲了商品经济下的交换关系,不利于调节生产和消费。在补贴增长的状态下,城市居民的消费以半供给制为依托,由于目前各项补贴相加已接近职工年平均工资水平,从而导致居民依赖于半供给制超前进入消费结构由温饱型向小康型的转移。这种居民对财政补贴的潜依赖性,扭曲了消费者应有的市场交换行为,一旦市场商品价格发生波动(主要是副食品价格),便齐声“骂娘”。因此,目前的财政补贴具有较强的平民心、稳民心特点。其结果包袱越背越重,欠帐越来越多。当财政的承受力支撑不住补贴增长的冲击时,必将导致生产和消费两大环节的危机。

第三,财政补贴的连锁反应极强。当前的财政补贴,既反映了我国财政体制内部的问题与矛盾,同时,也蕴涵物价、生产、消费、居民收入等诸多问题与矛盾。对财政补贴的调整与改革,是一个复杂的系统工程,要解决财政补贴给我们带来的种种困难和挑战,只有把它放在社会与经济发展变化的大系统中。

我国财政补贴的调整与改革,难就难在价格问题上,而价格矛盾的最敏感部位又主要体现在城镇居民副食品价格上,几年来,财政补贴政策的起伏不定,关键问题就是担心居民对副食品价格改革的承受力较低。财政补贴的超常增长也是由此造成的。比如北京市,1989年财政补贴比1988年上升了38.8%,其中,与居民基本消费密切相关的粮油和副食品补贴的上涨起着决定作用。在补贴总额中,粮食和副食品补贴占总量的83.17%,在新增补贴金额中,占93.07%。

从我国现阶段城市居民消费结构同财政补贴相关性与制约性

的分析看，补贴作为一种经济手段，其核心任务就是对生产和消费的利益进行调节。就城市居民的消费结构来看，补贴以其特殊形态直接参予到消费结构的调整与变更之中。

目前财政补贴以其抑制副食品及粮油的物价来实现城市居民消费结构由食品消费型向日用品消费型转移。由于现在蔬菜、粮油、肉蛋等大部分处于购销倒挂状态，商业部门以其低于价值的价格销售给城市居民。从而使应由城市居民支付的副食品支出转移到企业亏损之中，由财政予以补贴。如：现在北京城市居民每购买一公斤粮食、财政需补贴近0.20元，买一公斤豆油，财政补1.6元，吃一公斤菜，平均要补贴0.089元，买一公斤猪肉要补贴0.15元，这笔钱节省后，一部分就转移到非食物性支出，成为消费结构转变的重要动因之一。

副食品财政补贴在城镇居民消费结构中产生的这种结果，很难说是合理的。至少，它与补贴的初始目标产生了偏离，引起了一系列负效益。因此，我们有必要对副食品财政补贴的内在运行机制进行较透彻的剖析，以此客观地划分当前补贴增长的合理因素与不合理因素。这也正是本书的出发点。

近年来，许多专家、学者和实际工作部门的同志都对副食品财政补贴问题进行过研究和探讨，对于补贴的方法、完善补贴的对策提出了许多卓有成效的建议。但是，较全面和较系统地对财政补贴问题进行研究尚不多，财政补贴在我国研究领域，仍属于薄弱环节。因此，本书作者期望通过对副食品财政补贴进行一次较为全面、系统的研究，来为以后的工作打一点点基础。在研究方法上，尽可能做到以实证性研究为主导，结合有关经济理论，力求把定性和定量分析结为一体，从而达到以量求实，以实求证的目的。

本书的写作是在许多老师和同志的协助下完成的。1987年，李小雪、梁力等同志和本书作者共同承担了北京市哲学社会科学规划领导小组办公室的“七五”规划项目“北京市主要财政补贴项目的研究”课题。这次研究为作者完成此书，打下了良好的

基础。1988年—1989年，北京市哲学社会科学规划领导小组办公室委托作者对“蔬菜财政补贴问题”进行专项研究，从而为本书的写作再次创造了良好的环境和条件。在关于财政补贴问题的讨论、研究、观点论证过程中，中央财政金融学院的陈嘉亮教授做为顾问，对研究工作的总体构思和研究方法提出了许多指导性建议。北京市哲学社会科学规划领导小组办公室的孙金铎同志、北京大学的厉以宁教授、中国人民大学的徐禾教授、国家物价局研究所的乔荣章老师，以及王一夫、刘光弟、张仲威、王奇华、田新、杨团、徐徐、王迎春、刘娟、张士林、张世英、黄振中等老师和同志均在阶段研究成果的论证中，提出了许多宝贵的建议。这本书虽然由本书作者执笔完成，但成果是属于各位老师和同志的。

在此，作者特别要向北京市哲学社会科学规划领导小组办公室孙金铎、王迎春、刘娟三位同志致以真诚的谢意。感谢他们为研究工作提供了良好的条件以及在研究报告的审阅、指导工作方面付出的辛勤劳动。

北京市蔬菜公司的陈翔同志，直接参加了本书写作的讨论，提出了许多有价值的观点和建议。

本书在写作过程中，还得到孟素洁、宋小华、左金玲、王景山等多位同志的协助，在此，特致谢意。

作者还要向自己所在单位——北京发展战略研究所的领导及同志们致以真诚的谢意。如果没有所在单位给我创造一个良好的研究工作环境，这本书很难完成。

最后，作者向自己的父母和妻子深表歉意。在本书的写作过程中，他们在自己繁忙的工作之外，又为我分担了全部家务，付出了辛勤的劳动。

总之，这本书如果能与读者见面的话，它将是众人劳动和智慧结晶。

作者

一九九〇年三月

目 录

前言.....	(1)
第一章 面临的困境与挑战.....	(1)
一、1985年以来城市副食品价格持续增长的 透视.....	(2)
(一) 1985年5月主要副食品价格调整 以后,副食品价格出现了两个增长高 峰和一个持续至今的强挺上升高台.....	(3)
(二) 副食品财政补贴随价格上升而失控,出 现物价催补贴,补贴追物价的恶性循环.....	(7)
二、1985年取消农副产品统购包销后,农 副产品出现大起大落。几经起落,使农民 恐惧心理加重,生产出现滑坡,农业生产 的短期行为日趋严重.....	(10)
三、我们正处在进退两难的困境中,对未来改 革与发展的任何抉择都将要承担巨大的风险.....	(12)
(一) 从宏观环境的发展看,有四大长期性制 约因素.....	(12)
(二) 从中观和微观环境看,必须对以下几方面 的问题和矛盾有一个明确的认识.....	(13)
第二章 副食品财政补贴政策的历史沿革及补贴依据.....	(16)
一、财政补贴的概念.....	(16)
二、财政补贴的范围、补贴依据、资金来源和补 贴对象.....	(18)
(一) 财政补贴的范围.....	(18)

(二) 财政补贴的定额依据.....	(19)
(三) 财政补贴的资金来源.....	(23)
(四) 财政补贴的对象.....	(24)
(五) 财政补贴的程序.....	(25)
三、财政补贴的历史沿革.....	(26)
(一) 财政补贴的历史沿革.....	(26)
(二) 财政补贴的用途.....	(27)
四、我国主要副食品财政补贴政策的历史沿革.....	(28)
(一) 猪肉财政补贴的演进过程.....	(30)
(二) 蔬菜财政补贴的演进过程.....	(30)
(三) 粮油财政补贴的演进过程.....	(34)
第三章 财政补贴的运行机制.....	(37)
一、30年来我国财政补贴的积极作用.....	(38)
(一) 财政补贴有利于促进社会再生产的发展.....	(38)
(二) 财政补贴有助于稳定市场物价和安定人 民生活.....	(39)
(三) 财政补贴是国营商业平抑市场物价, 促 进市场供需平衡和维护商业流通的重要 支柱.....	(40)
二、30年来我国财政补贴的消极作用.....	(40)
(一) 财政补贴矛盾的积聚与激化.....	(40)
(二) 财政补贴不利用国家财政的综合平衡.....	(44)
(三) 财政补贴使消费关系和消费行为扭曲.....	(45)
三、我国社会主义财政补贴运行机制.....	(45)
(一) 对财政补贴的历史考察.....	(45)
(二) 我国财政补贴运行机制的约束条件.....	(47)
(三) 我国财政补贴的运行机制.....	(55)
第四章 我国副食品财政补贴运行机制的特殊性.....	(58)
一、副食品在我国是以一种特殊商品的形态运	

行于商品流通之中的·····	(58)
(一) 我国副食品价格形成机制的特殊性·····	(58)
(二) 副食品商品流通的特殊性·····	(61)
(三) 我国副食品消费数量和消费质量的特殊性·····	(63)
二、副食品财政补贴运行机制的特殊性是由	
商品流通中价格与消费的特殊性决定的·····	(64)
第五章 国外财政补贴与社会经济发展的关系 ·····	(67)
一、几个主要国家价格补贴的历史及现状·····	(68)
(一) 苏联及东欧国家的价格补贴, 与其长期	
以来稳定消费品价格, 提高农产品收购	
价格, 缩小剪刀差有很大关系·····	(68)
(二) 几个资本主义国家的价格补贴情况·····	(73)
二、国外价格补贴形式的概括·····	(78)
(一) 购销差价补贴·····	(78)
(二) 保证价格补贴·····	(78)
(三) 农用生产资料价格补贴·····	(79)
(四) 进出口商业价差补贴·····	(79)
(五) 统购粮超购加价补贴·····	(79)
(六) 对低于平均收入的消费者实行价格补贴·····	(79)
(七) 金融信贷补贴·····	(80)
三、对国外价格补贴的评价·····	(80)
(一) 补贴的效益·····	(80)
(二) 补贴的副作用·····	(82)
四、各国限制补贴的措施·····	(84)
(一) 适当提高消费品零售价格, 增加工资或	
给低收入者增加补贴·····	(84)
(二) 提高农产品收购价格, 减少或取消农用	
生产资料价格补贴·····	(85)
(三) 提高农业方面税收和贷款利息, 减少价	

格补贴	(85)
(四) 降低生产成本, 提高劳动生产率	(85)
(五) 扩大市场调节价格比重	(85)
五、国外价格补贴的发展趋势	(85)
(一) 暗补改明补, 把补贴摆在明处	(85)
(二) 调整价格补贴结构, 变消极补贴为积极 调节, 由治标向治本转化	(86)
第六章 对我国副食品财政补贴体制的分析	(87)
一、我国副食品商业企业行为的透视	(87)
(一) 副食品商业企业在购销行为上是机器人	(88)
(二) 副食品商业企业在管理行为上是植物人	(90)
(三) 副食品商业企业在经济运行手段上是魔 术师	(91)
二、当前副食品商业企业体制改革到底能否触及 实质	(94)
第七章 价格调整与财政补贴	(98)
一、财政补贴与价格相关性的一般理论	(98)
二、价格形成的机制	(101)
三、价格与财政补贴变动对农民收入的影响	(106)
(一) 财政补贴的投放和收购价提高对农民收入 增长的影响	(106)
(二) 价格变动对农民支出的影响	(107)
四、价格和财政补贴对城镇居民消费的影响	(108)
五、以比较价格控制副食品价格总水平的方法	(111)
(一) 确定副食品与其它商品比价的方法	(111)
(二) 关于价格相关系数和比价相关系数的 测算	(111)
(三) 以影响副食品价格的相关系数确定副食 品比较价格的方法	(113)

(四) 实例.....	(115)
第八章 财政与财政补贴.....	(125)
一、财政分配与社会再生产各环节的相互关系.....	(125)
(一) 财政分配与生产的关系.....	(125)
(二) 财政分配与商品交换的关系.....	(129)
(三) 财政分配与消费的关系.....	(130)
(四) 财政分配杠杆与其他分配杠杆的关系.....	(131)
二、我国财政面临的问题.....	(134)
(一) 改革与财力的相互制约关系.....	(137)
(二) 财政收入的结构性流失.....	(139)
(三) 财政收入的价格性流失.....	(140)
(四) 政策失误与财政收入的相互关系.....	(141)
(五) 超前消费对财政收入的影响.....	(141)
(六) 不正之风损失一部分财政收入.....	(141)
(七) 经济效率与财政收入的关系.....	(143)
(八) 通货膨胀对财政收入的影响.....	(143)
三、财政紧缩与补贴的关系.....	(144)
(一) 紧缩条件下, 对居民收入控制的结果导致副食品补贴压力加大.....	(144)
(二) 紧缩使副食品生产的发展受冲击, 地方财政投入农业的能力进一步下降.....	(145)
(三) 紧缩政策有可能使财政补贴占财政收入的比例进一步加大.....	(146)
第九章 城镇居民收入与财政补贴的相关性.....	(147)
一、居民收入与财政补贴相关性的一般理论.....	(148)
(一) 用于消费的财政补贴应与居民收入的增量成反比.....	(148)
(二) 关于价格对收入、补贴影响的理论参数.....	(150)
(三) 收入结构与财政补贴的关系.....	(154)

二、当前居民收入结构对财政补贴影响的分析	(154)
(一) 工资制度改革与居民收入变化的关系	(154)
(二) 收入结构失衡的不可控因素	(157)
(三) 居民收入分配不公日趋严重	(160)
(四) 货币超量发行对消费基金膨胀的影响	(164)
三、如何理顺财政补贴与居民收入的关系	(165)
第十章 消费结构同副食品财政补贴的相关性	(168)
一、影响消费结构的因素	(168)
二、我国消费结构的特殊性	(174)
三、副食品价格补贴与消费结构相关性的内在 机理	(178)
四、建立适合我国国情的消费结构模式	(183)
(一) 强化对消费结构内部转换与升级的宏观 调控, 促进生产与消费的同步发展	(183)
(二) 在把价格、财政补贴做为消费结构合理 化的调控手段的同时, 还应采取其它引 导手段	(185)
五、关于消费结构同财政补贴关系的有关指标 及计算方法	(187)
(一) 财政补贴对消费总水平影响程度指标	(187)
(二) 消费水平的速度性指标	(189)
第十一章 副食品生产与财政补贴的相关性	(191)
一、大市场与小生产问题	(191)
(一) 西方国家农场规模变动的趋势	(192)
(二) 我们面临的生产和市场潜力有多大	(199)
(三) 制度创新、小生产与农户行为	(201)
二、副食品生产的比较收益分析	(206)
(一) 对农副产品生产成本的分析	(206)
(二) 农业生产资料的供给问题	(208)

第十二章 我国的蔬菜财政补贴	(214)
一、我国蔬菜财政补贴、蔬菜流通和蔬菜价格政策	(214)
(一) 目前我国主要城市所采取的蔬菜财政补贴方式	(214)
(二) 我国主要城市蔬菜流通的方式	(217)
(三) 我国主要城市蔬菜价格政策	(220)
二、对蔬菜商业补贴的分析	(222)
(一) 对国营商业蔬菜经营体制的分析	(223)
(二) 调整和完善国营商业蔬菜补贴的措施	(226)
三、蔬菜生产与蔬菜补贴相关性研究	(233)
(一) 蔬菜生产与补贴现状	(234)
(二) 蔬菜生产与补贴面临的矛盾	(237)
(三) 建立健全蔬菜生产补贴体制, 推动蔬菜生产进一步提高的对策建议	(245)
第十三章 猪肉、鲜蛋财政补贴	(250)
一、猪肉、鲜蛋财政补贴的一般情况	(250)
(一) 猪肉补贴	(250)
(二) 鲜蛋补贴	(251)
二、我国猪肉、鲜蛋产、供、销情况	(253)
(一) 猪肉、鲜蛋流通体制的演变	(253)
(二) 当前猪肉、鲜蛋产销市场态势	(256)
三、猪肉、鲜蛋补贴与产销的关系	(263)
(一) 我国目前猪肉、鲜蛋购销体制改革必然导致补贴上涨	(264)
(二) 生猪、鲜蛋的生产方式使财政补贴压缩的弹性甚小	(266)
(三) 城市居民的消费水平和习惯抑制了猪肉、鲜蛋零售价格的合理调整, 使购销价倒挂难	

以改变	(270)
第十四章 我国粮油财政补贴问题研究	(272)
一、我国粮油财政补贴的政策沿革及补贴方式	(272)
(一) 粮食收购方式的演变过程	(272)
(二) 粮食财政补贴的变化过程	(274)
(三) 关于油料价格补贴的政策沿革及补贴方式	(275)
二、粮油财政补贴的现状	(277)
三、对当前粮油补贴的分析	(277)
(一) 1985—1986年北京市粮油补贴超常增长 的因素分析	(278)
(二) 对当前粮油补贴的评价	(279)
四、对影响粮油财政补贴环境因素的剖析	(283)
(一) 粮食收购资金短缺, 阻碍了购销渠道的 顺畅	(283)
(二) 粮油议价企业相互欠款严重	(284)
(三) 城镇居民粮票沉淀与再流通问题	(284)
(四) 粮食生产的波动是推进补贴上涨的主要 原因	(285)
五、今后粮油价格补贴改革的对策	(287)
(一) 严格控制粮食统销范围, 实现平价粮购 销平衡	(287)
(二) 改革补贴办法, 实行定额补贴	(287)
(三) 改革城市居民口粮供应办法, 堵塞粮食 供应管理的漏洞	(288)
(四) 逐步理顺购销差价, 适度提高粮油统销 价格	(288)
(五) 进一步改善粮油经营企业管理, 提高企 业经营利润	(289)
(六) 改革流动性非农业人口的用粮办法	(290)

(七) 改革财政对粮食部门的资金管理方法	(290)
第十五章 走出困谷的战略抉择	(291)
一、改革的总体思路	(291)
二、改革副食品财政补贴的原则	(294)
三、走出困谷的战略抉择	(296)
(一) 控制总量、重点突破、抑放结合	(296)
(二) 副食品价格调整的对策与措施	(300)
(三) 在大中城市建立、健全副食品价格调节 基金制度	(306)
(四) 财政的对策	(309)
(五) 调整财政补贴的补贴方向, 逐步由以副 食品流通领域补贴为主转向以生产领域 的补贴为主	(312)
(六) 完善农业生产资料经营体制	(313)
第十六章 有关概念的说明和解释	(316)
一、我国财政补贴有关概念的说明	(316)
二、国外财政补贴有关概念的说明	(320)

第一章 面临的困境与挑战

近年来，在城市居民消费行为中，出现了一系列颇值思考的现象。比如：许多人在为买不到彩电而抱怨时，却对彩电价格的上涨听其自然；而当肉蛋菜价格上调时，则即刻愤而不平、张口“骂娘”。再如：当因价格上涨引起城市部分居民实际生活水平下滑时，居民手持现金总数量却不断膨胀，给市场带来了前所未有的压力。1989年11月末，城乡居民储蓄存款已达5021亿元，加上手持现金，估计居民购买力已达7000亿元。尽管这7000亿元不会都用于消费，但拿出1%也会对市场形成冲击。正常年份结余购买力与商品库存之比应为1:2或1:3，而现在只有1:0.4。可见物价上涨、消费下滑与潜在消费实力之间存在着错综复杂的关系，其中既有以虚掩实，更有实实在在的危机蕴藏其中。

据统计，1979年以来的10年中，我国财政补贴数额已突破5000亿元。其中，尤以价格补贴数额最高。1986年，全国价格补贴和企业亏损补贴总额为582.26亿元，1988年增加到762.78亿元，1989年已接近于1000亿元，巨额的财政补贴已经成为国家和各级地方财政的沉重负担。

综观全局，当前在城市居民生活中，物价、补贴、收入、消费成为最引人注目的大问题。它们在一定程度上影响着我国经济改革与调整的节奏和效果。同时，物价、补贴、收入、消费状况的变化，也给我们下一步经济发展和建设带来一系列难题，它要求我们必须客观地、冷静地面对种种现实的或潜在危机，并勇敢地迎接由此而出现的各种挑战。

一、1985年以来城市副食品 价格持续增长的透视

建国以来，我国城镇居民消费的副食品价格基本上是一种低价模式，国家借助工农产品“剪刀差”和城市居民低工资、低消费，以及主要副食品定量供给制度，基本保持了副食品产供销的“三低”（农业投入低、农产品产销价格低、居民消费水平低）运行状态。1978年以前，尽管国家多次调整主要农产品特别是副食品的收购价格，使工农产品“剪刀差”有所缩小，但是，由于种种历史原因和工业劳动生产率的提高比农业快，农副产品价格仍然偏低。

从建国以来全国物价总指数变化趋势分析，若以1950年价格为100，1951年农副产品收购价格总指数为119.6，到1957年上升为146.2。七年间，年平均上升6.6，到1962年上升为200.1，五年间上升了53.9，年平均上升10.78，到1978年，上升到217.4，16年间上升了17.3，年平均上升1.08。如果把1978年做为临界点，1978年以前28年间全国农副产品物价总指数总计上升了117.4，年平均上升4.19。1978年以后，由于农产品流通政策不断调整，特别是农产品收购价格的提高，使全国农产品物价总指数呈现跳跃式上升状态。到1987年，物价总指数达到432.4，比1978年提高了206，上升幅度是1978年以前28年上升总量的1.75倍，年平均上升22.89，是1978年以前年均上升幅度的5.46倍。这期间农副产品价格上升速度的另一个特点是它与全国零售物价总指数上升速度的差距拉大，其上升速度远远大于全国零售物价上升速度。如：1951年两者的物价总指数差为7.4（农副产品物价总指数减去全国零售物价总指数），1957年为24.9，七年间变化幅度为17.5，年均4.52，到1978年，指数差为81.5，16年间变化幅度为34，年均2.13。1951—1978年的28年间，指