



中国经济科学前沿丛书

# 中国财政理论前沿

主编 / 刘溶沧 赵志耘

社会科学文献出版社

# 中国财政理论前沿

刘溶沧 赵志耘 主编

博 库

中国·美国·台湾

版权所有 翻印必究

# 权 利 声 明

对从博库网([www.BOOK00.com.cn](http://www.BOOK00.com.cn) 和/或 [www.BOOK00.com](http://www.BOOK00.com)) 下载的作品, 仅限于家庭内自己私人阅读, 博库公司(BOOK00, Inc.)保留一切的版权权利, 包括但不限于: 出版、复制、传输、发行、出租、播放、传播、展示、制作为磁盘或光盘等现在已有的及将来技术发展所产生的电子和/或数字载体、印制、镜像、设立网站、上载、下载。未经博库公司(BOOK00, Inc.)许可, 任何人不得擅自使用作品, 无论是出于商业目的的还是非商业目的。

未经博库网的许可, 任何人不得修改、删除博库网的权利声明和权利管理信息。

博库网自行开发或采用的技术措施、技术手段受法律保护, 任何人不得侵害、破坏。

“BOOK00”, “博库”及相关图形等为 BOOK00, Inc. 的商标。

## 总序

为了归纳、总结一定历史阶段内中国在财政、金融、对外经济贸易、商业经济等方面的理论发展与研究概况，系统地反映中国上述领域和学科的最新研究成果与学术进展，为以后的深入研究提供背景资料和重要的学术参考，为中国经济理论的进一步创新与发展奠定基础，同时也为国外学者了解中国经济理论提供一个方便的“窗口”，中国社会科学院财贸经济研究所组织编撰了具有重要理论、学术乃至决策参考价值的4部专著，即《中国财政理论前沿》、《中国金融理论前沿》、《中国对外经贸理论前沿》和《中国商业理论前沿》。

我们力求使这4部专著具有以下特点，其一是理论性或学术性，即重点反映上述4个领域或学科，在一定历史阶段的理论研究概况和重要的学术观点。其二是历史性，即反映一定时期内的理论发展脉络或发展轨迹。对不同的问题而言，尽管研究的起点、理论积淀的厚度会有所区别，但注意到它们的动态演进过程，无疑是十分必要的，有助于保持学术研究上历史与逻辑的统一。其三是前瞻性，即在对一定历史阶段的相关理论进行概括、总结的基础上，提出作者对今后进一步深化研究的看法与展望。其四是理论与实践、学术研究与对策研究的结合性。从总体上讲，四部专著所涉及的学

科，都属于应用经济研究的范畴，在改革开放和建立、完善社会主义市场经济体制的今天，事实上它们也早已走出了“经院式”研究、为理论而理论的时代。因此，反映理论与实践的紧密结合，学术研究与对策研究的相互促进，以及这种结合中所存在的理论问题及实践课题，既是一种客观的需要，也是本书的一个明显特点。

当然，由于种种原因，书中的文稿，并非每一篇都能体现上述的所有特点，但却是我们对绝大多数篇目的希望和要求。

此外，还有几点须在此做一说明：

一、鉴于财政、金融、对外经贸、商业经济理论等涉及的范围较广，每一个方面或领域都是一个包容万象的复杂理论体系，因此只能从中选取某些具有重要理论和实践价值，特别是在近些年来有明显理论进展和理论突破的方面或问题，加以重点的反映和研讨，既不可能普遍涉猎、面面俱到，更不能成为一个理论体系。

二、写作上，以中国相关经济理论的发展为基础、为主线，以国外有关的学术动态为背景；选题上，注意到既是重要的理论课题，又有明显的理论进展，写作方法上，以相关文献为基础，着重阐述作者自己的看法和观点。

三、几本书覆盖的历史时期是1979~1998年，以后每隔3年左右的时间，我们将继续编撰类似的专著，以期形成一个连续性的系列，使之成为一种有重要学术参考和保存价值的文献性、学术“档案性”的著述。

四、这几本书的作者，大多是活跃在相关学术领域，有一定知名度，且在某一个领域、某一个方面有一定学术造诣和理论研究成果的专家，从而有利于体现学术的权威性和理论的前沿性。

最后，由于这4本《理论前沿》的时间跨度大，学术文献资料浩繁，而组稿和编撰的时间又较为紧迫，再加上我们自身的水平有限，在组织和编撰上缺乏经验，因此呈现给读者的书肯定会有不足和缺陷，我们将在以后的工作中加以弥补和改进，力争一本比一本编得更好！

中国社会科学院财贸经济研究所

1999年4月

# 第一章 中国的经济转型与财政职能定位

## 第一节 关于财政职能的基本理论观点

### 一、中国学者有关财政职能的不同认识

自1979年改革开放以来,学术界对财政的职能展开了广泛而深入的讨论。新观点、新思考层出不穷。其中具代表性的论点有以下几类。

#### (一) 三分法,即认为财政具有三项职能

1. 认为财政的职能分别是分配、调节(或调控)和监督(管理)

随着经济体制改革的深化和理论研讨的发展,对这三项职能内容的论述也具有不同的时代特征。

80年代初叶振鹏提出,“社会主义国家财政的分配职能是指运用各种财政杠杆(指税收、拨款等等)使社会产品和国民收入在国家与企业或集体经济组织、事业或行政单位以及人民群众个人之间;在积累与消费的各种用途之间的有计划地分割”;“社会主义国家财政的调节职能是在国民收入分配过程中,通过财政收支改变社会各集团及其成员在国民收入中的占有份额,借以调整社会分配关系,促进社会主义生产关系的不断完善,以及改变国民收入的使用方向和比例关系,借以调整国民经济结构”;“社会主义国家财政的监督职能是在财政分配过程中对国民经济各个方面活动情况进行

的综合反映和制约。……即通过监督来保证社会产品的分配能符合客观规律的要求，使社会再生产能顺利实现。”

何盛明、梁尚敏于80年代末主编的《财政学》的表述为：分配职能是“国家通过聚财把分散在各经济成份、各部门、各经济单位和劳动者个人创造的一部分国民收入，主要是一部分剩余产品的价值，通过征税和上交利润等形式集中起来，形成集中统一的财政资金，并留归一部分由企业、部门自主支配，形成非集中性财政资金。然后，再把聚积起来的资金通过用财转化为各项支出，形成各项社会基金。这种将价值形态的国民收入由下而上，由分散到集中的聚积过程，和由上而下，由集中到分散的资金运用过程，便是财政最基本的分配职能。它是由资金聚积和资金运用两个相对独立的分配阶段构成的。”财政调节经济“通过财政杠杆、财政政策、财政计划调节各种经济形式的收入，调节各阶层收益的分配，调节各地区、部门的利益转移，调节社会总供给和总需求的平衡。这一切都是国家调节经济的基本内容，是财政调节职能的本质要求。”财政监督管理的职能是“财政通过资金的聚集和分配，对国民经济各方面活动进行反映、检查和制约，以实现监督管理的职能”。

90年代初齐守印提出“分配、调控和监督始终是国家财政的三大基本职能，但在不同的经济体制模式下，三者所处的地位是不同的”，他承认分配是财政职能体系的基础，调控职能必须借助于财政分配政策和分配过程去实现。但在社会主义市场经济条件下

“对财政职能的总体来说,调控才表现为目的,分配只表现为手段,而且同手段相比不能不居支配地位”,“在这种情况下,财政部门至少要把调控职能置于同分配职能等量齐观的地位,即使把调控职能放到指导分配和监督职能的首要位置也是毫不为过或有益无害的”。同时,他还提出“财政的分配职能只能加强而不能削弱,但财政分配的范围、结构、方式和着眼点必须加以合理调整”,“监督职能要转换内容和实现机制……在社会主义市场经济条件下,财政监督的重点应放在财政法规、政策的执行和财政资源的使用效果上”。

姜维壮认为“我国财政在改革开放以来所具有和发挥作用的三大职能,即分配职能、调控职能、监督职能,当前并未发生变化,发生变化的是这些职能发挥作用的方向,具体表现在: 财政作为国家政策分配工具的职能,随着政府职能的转变,其作用的方向,也相应地从以保证实现国家的计划任务为主,转变为以保证社会主义市场经济体制的建立、运用与完善为主。……财政作为国家调控经济杠杆的职能,其运用方向,也从以保证实现国家计划指标为主,转变为以保证促进社会主义市场经济体制的建立与完善为主。……财政作为国家监督手段的职能,其作用方向和主要任务的转变,体现在财政监督的重点和方式,从过去的由政府主管部门用以实现对执行国家计划任务和贯彻国家政策法令的监督为主,转变为由国家政权机关按国家法律规定实现对政府行政机构的民主法制监督为

主。” 2 . 认为财政具有资源配置、收入分配、稳定（和发展）三职能

这种观点 9 0 年代以来尤为流行。吴俊培认为传统的三职能概括（即分配职能、调节职能和监督职能）是有缺陷的，将财政职能概括为资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能则是成功的，不妨称为现代财政三职能。进而他对这三个职能作出了解释：“关于资源配置职能。……在市场经济条件下，资源配置是一种选择和货币支付过程，并不是指生产过程。政府资源配置，就是政府‘选择’（决定）要提供某种消费品或劳务，然后由政府提供资金。……把政府对公共部门的资金供给称之为资源配置是非常贴切的。由此也更可见到传统概括为‘分配职能’是模糊的。”“关于分配职能。……解决市场经济收入分配中存在的问题不能靠市场本身的力量，于是就产生财政的收入分配职能。据此我们也可以看到，传统的财政分配采取‘先扣除’的方式，因此资源配置和收入分配不可能被严格地区分开来。把不同性质的两种职能概括为笼统的分配职能，不符合市场配置资源起基础地位的背景特征。财政把市场经济形成的分配格局‘校正’到什么程度？这取决于对市场效率的影响程度及对社会安全程度的判断。这种判断又……取决于决策——即形成社会意志——的方式方法。”“关于经济稳定职能。经济波动是市场经济的又一严重缺陷。……财政在执行经济稳定职能的时候，尽管仍然离不开资源配置和收入分配，但有两点明显的区别。第一，

主要从社会总需求和总供给角度来考虑实现经济稳定问题，这与资源配置从市场效率，收入分配从社会通常的价值判断出发有所不同。……第二，资源配置职能和收入分配职能，实际上是以财政平衡为前提的；而经济稳定职能，则突破了财政平衡的前提条件。”

由陈共主编的《财政学》中是这样论述的：“资源配置，广义地理解是指社会总产品的配置。狭义地理解是指生产要素的配置……市场配置并不排斥财政配置，而是相反，只有市场配置与财政配置相结合，才能达到优化资源配置的目标。”“分配的通常含义是指国民收入的分配，国民收入产出后通过分配形成流量的收入分配格局和存量的财产分配格局。……财政既参与由价格形成的起始阶段的要素分配、又是在要素分配基础上的再分配。收入分配的目标是实现公平分配。”“所谓经济稳定包含着多方面的含义。首先它指的是充分就业……经济稳定的第二个含义是物价水平稳定……经济的稳定还要求国际收支平衡”。

朱柏铭认为，“资源配置、收入分配和经济稳定”的三职能说就是对市场经济条件下财政职能的最好概括：“第一，这三大职能的提出都以市场有缺陷、政府必须适当干预为理论基础和现实背景。……第二，突出了财政协调社会收入分配的功能。市场经济条件下，过大的收入差距会影响经济增长和社会稳定。……在众多的宏观经济调节手段中，影响力度最大、见效最快的当首推财政手段，

它通过累进的所得税制度和转移支付制度，分别从高和低两个方面限制过高的收入，增加过低的收入。因而，突出财政的收入分配职能意义重大。第三，强调了财政促进经济稳定的功能。经济稳定是经济增长和发展的前提。强调财政的经济稳定功能，不仅有助于制定有效的财政政策，而且有助于实现财政政策与货币政策等其他宏观经济政策的协调配合。”

### 3 . 其他一些对财政三职能的表述

由项怀诚主编的《中国财政体制改革》一书把现阶段的财政职能概括为：“ 1 . 实现宏观调控目标，优化资源配置，简称资源配置职能..... 2 . 调节市场运行，稳定国民经济，我们简称为稳定职能..... 3 . 促进社会公平，保证良好的经济运行环境，我们简称为公平职能。”

刘溶沧提出财政职能是：“（一）对社会财力的集中性、主导性分配职能.....（二）财政的宏观调控职能.....（三）国家资财的有效配置和价值管理职能”。

#### （二）四分法，即认为财政具有四项职能

1 . 《社会主义财政学》（中国财政经济出版社，1982）一书认为社会主义财政的职能是筹集资金职能、供应资金职能、调节职能和监督职能

叶汉生在1998年年初发表的文章中坚持了这种对财政职能的概括，认为任何社会形态的国家财政都具有这四大职能，这是

共性。不过，随着社会形态的更迭和社会经济条件的改变，这四大职能的内容和形式不断发展变化不断完善罢了。我们现在所要研究的，正是社会主义市场经济条件下财政四大职能的个性。”

1、筹集资金职能。……在社会主义市场经济条件下，要正确履行财政的筹集资金职能，就必须创造性理解和运用马克思的社会扣除原理。……财政应打破统收，把一部分社会扣除职能返回给企业和家庭。……财政扣除的对象主要是一部分M，以维持社会公共消费和基础设施建设的需要。……要求国家职能‘政’‘资’分离，财政收入形式税利分流。此外，市场经济的发展使商品信用关系进一步向国家领域渗透，要求突破财政分配无偿性的界限，实行无偿筹资与有偿筹资相结合，强化国债功能。

2、供给资金职能。这是筹集资金职能的延伸和归宿，即把筹集的财政资金按照一定的原则向国民经济各有关部门和方面供给，以满足国家实现职能的需要。……必须明确界定财政供给资金的范围和限度。财政供给资金的范围，取决于实现国家职能的需要。……财政供给资金的限度，取决于社会生产力发展水平和国家集中性财力的可能。

3、调节控制职能。……在由计划经济体制转向市场经济体制的过程中，社会主义国家财政不是要削弱而是要强化调控职能。……不仅需要强化财政调控职能，更需要转化财政调控职能。

4、监督管理职能。……在市场经济条件下，由于利益主体的多元性、经济决策的分散性、市场竞争的自发性和排他性，更需要加强财政的监督管理职能。”

## 2 . 郭代模提出财政有财力分配职能、价值管理职能、经济调节职能和财政监督职能

“ 财政分配职能 ,其实质是讲财政的资源配置 ;价值管理职能 ,其主要方面是国有资源、资产的保值、增值管理 ;经济调节职能在市场机制中是国家干预的内在要求和保证经济发展 ‘ 有计划 ’ 的稳定器 ;财政监督职能 ,是市场经济法制化、主体行为合理化的条件和保证。”

## 3 . 谢旭人认为 , 根据财权与政府事权相统一的原则 , 在社会主义市场经济中 , 国家财政职能应包括 4 个方面

公共保障职能。“ 在一些公共活动领域 , 如公安、司法、行政、国防、外交、环境保护、义务教育等 , 靠市场机制无法动员和组织相应的资源来满足这些社会需求 , 只能由国家财政通过税收筹集资金 , 用预算分配的方式来予以满足 ”; 收入分配职能。主要有两个目标 , “ 一是调节个人收入分配 , 实现社会公平 , 避免或减少市场分配造成的个人收入过分悬殊问题。二是调节国民收入在地区之间的分配 , 协调地区之间各项社会经济事业的平衡发展 ”; 经济调控职能。“ 重点是在宏观经济运行中 , 对社会供求总量和经济结构进行调节 ”; 国有资产管理职能。“ 我国是以公有制为主体、多种经济成份并存的社会主义国家 , 国有经济是国民经济的主导力量。国家财政作为国有资产的直接投资者和所有者 , 有权利对国有资产的运营进行必要的管理和监督 , 有义务实现国有资产的保值和

增值。”

4 . 时建龙提出,“在社会主义市场经济体制下,财政具有分配、配置、调控和监督四大职能

分配职能的存在使得国家能够参与社会产品的分配,并在此基础上对资源进行配置以及对市场经济活动进行调控和监督。因此,分配职能是首要的和基本的职能;令市场内在配置望尘莫及的方面就是财政配置职能作用的领域。因此,配置是财政的一个重要职能。……财政对市场调节产生扭曲的方面进行再调节就是财政调控职能……国家财政以政权行使者和资产所有者的双重身份行使监督职能……总之,分配、配置、调控和监督这四大职能,互相联系、互相作用,并有积极配合,才能使财政在社会主义市场经济发展中发挥更大的作用。”

刘明慧等也认为社会主义市场经济条件下的财政应具有分配、配置、调控、监督四个职能。其中,分配职能的存在使得国家能够参与社会产品的分配,并在此基础上对资源进行配置以及对市场经济进行调控和监督。因此,分配职能是首要的和基本的职能。配置是财政的一个重要职能,但配置离不开分配,财政的有效配置有赖于分配职能的正确发挥。……财政对市场调节产生扭曲的方面进行再调节就是财政的调控职能,财政通过对总供给和总需求在总量上、结构上以及收入分配方面的调节,达到充分就业,抑制通货膨胀和稳定经济增长的目的。国家财政以政权行使者和资产所有者双

重身份发挥监督职能，其目的在于确保国有资产保值、增值，维护市场经济秩序，促进市场经济的健康发展。因此，调控和监督职能是市场经济条件下两个不可缺少且应强化的职能。否则，分配和配置职能也难以顺利有效地实现。作者也强调“这四大职能互相联系，互相作用，只有积极配合，才能使财政在社会主义市场经济中发挥更大的作用”。

刘邦驰指出：“社会主义市场经济体制下的财政应具有收入分配、资源配置、稳定经济和监督四个职能，其中收入分配是财政最基本的职能，其他三个职能都是在收入分配职能的基础上派生形成的”。

### （三）“一带三”及其他观点

1．贾康将财政职能表述为由基本的分配职能而派生出资金（资源）配置、调节、监督的职能（“一带三”）

由分配派生的这三大方面又可以细化为筹集资金与供应资金；调节经济总量、调节经济结构、调节收入分配、调节地区差异……；政府预决算监督和企事业财务监督等等。贾康进而把政府职能及财政职能范围划分为共性与个性两方面。其中共性的职能又划分为两个层次：“1．国家机器的运转（包括行政、国防、外交等），法律体系（包括法律的设立、执行与执行的机关等），政策体系（包括政策的制定、贯彻与政策环境的维护等）。”“2．公益事业（公共服务与基础设施），以转移支付（调节社会成员及地区间差异）维

持全社会稳定，保护环境等等。”中国目前财政职能的个性部分主要是：（1）为社会主义初级阶段的经济基础服务，维护公有制的主体地位。（2）贯彻合理而有利国家产业政策，组织实施必要的重点建设项目。（3）形成合理而有利的政府调控地区差异、城乡差异和居民收入分配差异的能力，推动和维护先富带后富的‘共同富裕’进程。（4）实行政府及财政体系自身的改革，并推动促进各个方面的改革，为在总体配套中与市场经济接轨、实现“两个转变”服务。

2. 财政部科研所调研小组认为虽然财政职能已从多方面做出了调整，与市场化改革的趋向保持了衔接，但与建立社会主义市场经济体制的要求相比，当前财政职能还有许多不相适应的地方，如理财领域还比较狭隘、分配形式还不够规范、微观事务管得过多过细等等

应按新体制要求确定财政职能范围：“根据国际经验，并从中国实际出发，今后，财政必须承担起以下职能：一是保证国家机器正常运转和各项公共支出需要；二是保证基础产业、重点建设的投入，支持‘瓶颈产业’的发展；三是公平社会分配，调节行业之间、地区之间的收入分配水平；四是运用财税政策和经济杠杆，调整产业结构，促进生产要素的优化配置和经济效益的提高；五是通过财政政策和货币政策的协调运用，调节社会供需总量，使之基本平衡。”