

## 论社会主义市场经济的财政范围

董 勤 发

财政理论与政策的一个基本问题，就是界定财政活动的适当范围。在现代经济中，由于财政是作为公共部门经济而存在的，所以财政活动的适当范围问题实际上就是财政作为公共部门经济与市场部门经济（或私人部门经济）之间的界限问题，即哪些事必须或应该划入公共部门经济活动的范围，哪些事可以或者应该划到市场部门经济中，以及划入公共部门的那些事应该怎么去做。显然，这是一个“应该是什么？”的问题，是规范经济学所讨论的内容。因此，我们要探讨社会主义市场经济的财政范围，离不开某种价值判断。然而，不同的价值观，给出了不同的财政存在前提，从而决定了不同的财政范围。

的确，在现代经济中，财政作为公共部门经济的存在，从需要某种价值判断的规范意义上说，有两个可能的前提：第一，在社会意识形态上，很可能存在着一种完全背离市场机制要求的政治和社会意识，即一种背离自利、自主及其分散决策前提的思想观念，它代表了社会对大公无私、政府当家作主及其集中决策的偏好，并倾向于那种依靠中央指令的计划机制的运行；第二，在人们偏好于市场机制的思想观念下，市场机制本身也无力履行所有的经济职能，因为市场机制的运行客观上存在着这样或那样的市场失灵，在这些市场失灵的地方，需要政府来加以引导、矫正和补充。财政存在的这两个可能的前提，在不同的社会经济制度下是不一样的。

我国自十一届三中全会以来的市场取向的经济改革正在逐渐地将传统的社会主义计划经济转变为社会主义市场经济，相应地，整个国民经济的运行机制则由计划机制向市场机制转变。这些转变必然伴随着人们经济活动方式的转变，同时也必然影响到人们的政治和社会意识的变革。在这个变革中，一个极其重要的方面，就是人们对于作为公共部门经济的财政活动的适当范围有了一个重新认识。现在，大家都在思考着这样一些问题：在我国市场取向改革所要建立的社会主义市场经济体制下，财政活动的范围究竟应该有多大？原来的“大财政”还有多少可取之处，有哪些必须加以改革甚至完全摒弃？而西方的“小财政”是否值得我们去借鉴和吸收，又该如何去借鉴和吸收？显然，对这些问题的回答，一方面，需要对原来社会主义计划经济制度下的“大财政”进行历史回顾；另一方面，则要对西方资本主义市场经济制度下的“小财政”有个全面了解。但这种论述只是阐明了社会主义市场经济体制相关联的两种不同社会经济制度的情况，它并没有，也不可能直接地给出社会主义市场经济体制下的财政范围的变化及其最后的走向。由于我国社会主义市场经济体制的形成与发展是在市场取向改革的基础上进行的，是一个从计划经济向市场经济的转轨过程，在这个转轨过程中，人们的价值观发生着怎么样的变化，相应地财政存在的前提又是怎么发生变化的，由此

而决定的财政范围又将呈现什么形态，这些都是我们要考虑的问题。同时，为了把问题引向深入，我们还将从伴随这个经济转轨过程而发生的国民经济各部门即政府、企业和家庭之间的经济关系或利益关系的变化及其各自行为准则的端正上着眼。

事实上，伴随着经济转轨，财政存在的前提也确实在发生变化，因而，财政范围的变化也在情理之中。从财政存在的前提来看，市场取向的经济改革波及社会经济意识领域的显著方面，就是使人们对经济运行机制的选择从偏好于依靠大公无私（或曰“大锅饭”）与政府指令（包括政府当家作主及其集中决策）的计划机制改变为偏好于建立在自利（从自利与互利高度统一的意义上理解，即“小河满了大河才会满”）和自主（包括个人自由选择及其分散决策）基础上的市场机制，于是，财政作为公共部门经济，其范围从“大财政”向“小财政”的演变，显然是不可逆转的。但是，在我国社会主义市场经济条件下，通过市场取向改革从社会主义计划经济中的“大财政”演变而来的“小财政”，虽然肯定明显不同于“大财政”，但也跟资本主义市场经济条件下的“小财政”有着本质的区别。这里，需要特别指出的是，在我国社会主义市场经济条件下，即使是在传统的“大财政”范围内的国有企事业单位，只要它们是从事私人品生产的，并且，我们的市场取向改革是想试图，也完全能够让那些生产私人品的国有企事业单位像私有企业一样，按市场经济的规则从事经营活动，简而言之，只要它们的经济活动是能够以市场为导向的，就不应被视为政府部门或准政府部门，自然也就不应在“小财政”的范围之内，而应列入市场经济部门或私人经济部门。在这种“小财政”思想影响下，一些原来是完全国有国营的，现在却能以市场为导向的国有企事业单位，以及各种各样的从事具体信贷业务的银行，都要还其独立的一面，它们再也不受政府或财政的随意摆布，也不应无偿地吃国家财政的“大锅饭”，各自都会受自我利益的驱使，去理性地处理其经济事务，从而成为完全独立于政府或财政的市场经济实体，因此，这种“小财政”思想下的自利与自主的经济实体，即使是国有的也必须是产权清晰、权责分明、政企分开与管理科学的（如果做不到这点，就谈不上是真正的市场经济）。只有这样，我国为数众多的，有可能以市场为导向的国有企业，才能真正实现以市场为导向，也才能真正转变到市场经济部门或私人经济部门中。

如果说我们刚才关于财政存在前提变化的分析只能对转轨过程中的财政范围变化及其未来社会主义市场经济新体制中财政范围图景有一个总体印象，那么现在我们想变换一下考察这一问题的视角，就是从国民经济各部门即政府、企业和家庭之间的经济关系或利益关系的变化及其各自行为准则的端正的角度来加以考察，旨在把我们对这一问题的讨论引向深入，从而对这种变化与图景有一个比较细致、具体和清晰的印象与了解。因为，这个视角能够洞察到经济运行机制（计划机制或市场机制）背后的、更为深刻的社会经济意识（已如前所述）在社会经济组织结构上的存在形态以及这些社会经济组织的行为方式。

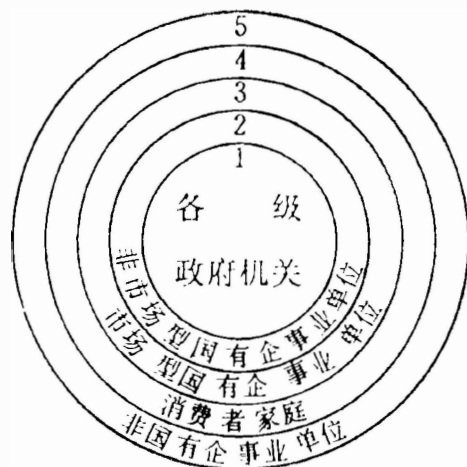
在原来的社会主义计划经济制度下，由国民经济各部门所组成的整个国民经济是一个“大而统”的、不可分割的有机整体，是一个社会主义经济的“大家庭”。在这个大家庭中，政府、企业以至于家庭的利益捆在一起，并表现为共同的国家或社会利益，大家“吃”整个国家或社会的“大锅饭”，同时，政府以外的所有“经济实体”的收支活动都被看作是国家财政的部分或支流，从而否认甚至试图完全消除企业甚至消费者个人或家庭的独立的收支关系，以致于空想着一个不要商品和货币的，并实现了人类大同的“理想”王国。这种利益的共同性引出了由代表这种国家或社会利益的政府来直接地、全面地管理国民经济。结果，

不可避免地，政府几乎拥有了所有的决策权（大权独揽），不要说企业的自利与自主被政府剥夺了，就是消费者家庭的消费安排与工作选择的自由也几乎荡然无存。于是，正如前面所提及的那样，企业不能以利润最大化为其行为准则，个人或家庭也很难自己去追求效用最大化，相反，它们必须服从政府的意志，并与政府一起去直接谋求社会福利的最大化。在这样一种经济中，除了用低工资所维持的低消费（在衣食住行中，差不多都有财政补贴）的家庭部分外，差不多都纳入了公共部门经济的范围。因此，财政作为公共部门经济的范围在这种计划经济中是可想而知的：越是计划化，其范围就越大，而且在理论上讲一直可以大到覆盖整个国民经济。

然而，在未来的我国社会主义市场经济新体制下，在很多方面如同在资本主义市场经济制度下一样，首先，在整个国民经济中，必须有一个拥有足够数量的、相互间完全独立并具有明确利益边界的经济实体所组成的市场经济部门或私人经济部门，它们自利与自主的经济行为在谋求个人利益最大化（企业追求利润最大化，家庭追求效用最大化）的同时也带来了国家或社会利益的最大化；其次，在整个国民经济中，政府、企业和家庭也是社会主义市场经济中的独立成员，行使着各自不同的职能，政府财政、企业财务和家庭预算都有明确的界限，而且，其间只有规范的经济性关系而不存在随意的行政性关系。正如现代市场经济理论中的经济分析那样，在封闭经济中对政府、企业和家庭之间关系的经济分析是采用政府、企业和家庭的“三部门”式分析框架的，而不象我们过去那样，搞那种由政府一统天下的“以国家为主体的分配关系”的研究，其实，那时的财政学差不多就等于是一门社会主义政治经济学，而且人们在观察与分析国民经济运行状况的好坏时主要看国家财政收支的状况。如果说这在原来的社会主义计划经济中还能自圆其说的，那么现在就不同了（这里，笔者没有任何诋毁过去的社会主义财政学研究所取得的伟大成果的用意，而只是为了说明财政学研究在市场经济与计划经济下的一个差异）。笔者认为，在社会主义市场经济新体制下，政府应具有自己的财政收支计划，但决不应超出政府活动本身，企业和家庭同样地也应具有各自独立的企业财务核算和家庭收支预算。微观单位不该对政府财政有依赖关系，政府财政也不负担微观单位的财务或预算支出。总之，政府财政、企业财务和家庭预算应各司其职、各尽所能并得其所。在这样一种经济中，财政作为公共部门经济的范围自然是十分有限的，这一点在前面已经阐述过了。然而，这里有必要强调的是，我国社会主义市场经济的财政范围还是在变化和发展着的，这跟西方资本主义市场经济的财政范围是基本定型的形成了鲜明的对照。

因为，我国社会主义市场经济是从社会主义计划经济中脱胎而来的，它产生和发展的起点是在社会主义计划经济的旧体制上，从这个体制起步的我国市场取向改革，实际上走的是一条从“体制外”到“体制内”推进，同时对“体制内”进行渐进式变革的改革之路。这就是说，一方面，从活力和效率都很差的、亏损日益严重的公共部门（指原来的“大财政”，即国有部门，包括政府预算与国有企事业单位甚至一定意义上的个人或家庭）外围逐渐发展出一个生机盎然、兴旺发达的非国有部门（包括集体经济、个体经济、私营经济和“三资企业”）；另一方面，对上面问题成堆的公共部门进行渐进式的变革。改革的结果使得整个国民经济及其构成发生了明显的变化，财政作为公共部门经济的范围的变化自然也是十分显著的。如果我们现在用一个平面图来描绘这个变化的话，那也许是十分清晰的，而我们在本文中花了那么多笔墨而刻意描绘的社会主义市场经济的财政范围及其形成和发展过程在这里也

可能会令读者一目了然（参见下图）。



财政范围的变化

如上图所示，我们把大小不同的五个同心圆从里到外分别标以 1、2、3、4、5，同时，假定改革前的整个国民经济（如圆周 4 以内的面积所示）中除了消费者家庭部分（如圆周 4 与圆周 3 之间的环形带状区域所示）外几乎不存在其他任何非国有经济成份，那么原来的“大财政”的范围可被看作为圆周 3 之内的所有区域，其中所覆盖的国有企事业单位不论是否能以市场为导向的或者是否属于市场型的都纳入“大财政”范围之内。但是，我国十五年市场取向的经济改革，通过如上所述的从“体制外”到“体制内”推进而同时对“体制内”进行渐进式变革，在发展出一个全新的非国有经济成份或多种经济成份（如圆周 5 与圆周 4 之间的环形带状区域所示）的同时使社会主义经济中的财政范围逐渐地从原来的“大财政”下的圆周 3 向着比其更小的圆周 2 逼近，这个相应缩小的环形带状区域（如圆周 3 与圆周 2 所围成的面积所示）则从原来的“大财政”范围内转变过来而成为“小财政”范围（如圆周 2 以内的面积所示）之外的市场经济部门，这个部门内的国有企事业单位虽然国有但如果经过国有企业产权制度的改革与经营机制的转换完全会成为市场经济中的自利、自主的竞争主体，并有效地按市场经济规则行事，那么它与改革前的消费者家庭部门和改革过程中发展起来的非国有经济部门一起成为相对于“小财政”意义上的公共部门而言的私人部门（如圆周 5 与圆周 2 所围成的面积所示）。因此，我国市场取向的改革将使财政的范围从圆周 3 向着圆周 2 逼近，而且随着改革的日益深入与社会主义市场经济的不断发展，财政范围将趋于缩小。我国近年来财政收入占国民收入比重下降的统计现象正是这种财政范围日趋缩小的一个集中反映。但是，对于这个趋势，我们只能从相对意义上去加以理解。在上图，虽然

我们看不到这一点，但实际上我们完全可以肯定，由于“小财政”外的私人部门迅速增长，“小财政”在绝对数量上也会随私人部门的增长而水涨船高。在这个意义上，我们也完全可以预知，社会主义市场经济的财政范围虽将趋于“小财政”，但实际上是不小的。

从上面关于社会主义市场经济的财政范围问题的论述中，笔者觉得至少可以归纳与引申出社会主义市场经济条件下财政问题的下列几点结论：

1. 在社会主义市场经济中，随着财政范围的合理界定，政府财政的职能应该有所转变。政府应该在经济活动中主要以经济秩序维护者而不是（至少不是在所有的经济领域）主要以资产所有者的身份参与经济事务。这跟社会主义计划经济应该有明确的区分，那时，政府一直是最大的资产所有者，在经济发展中起主导作用，政府的经济活动不仅意味着行使资源配置、收入分配与经济的稳定和增长等宏观调控职能，而且在微观经济层次上还从事大量的本来可以市场化的国有企业的管理活动。

2. 在社会主义市场经济中，政府、企业和家庭应该各就各位：政府是社会福利最大化者，企业是利润最大化者，而家庭是效用最大化者。否则，政府管了不该由政府管的事情，反而会误了大事，结果，一些该由政府管的事却又推给了企业和家庭，从而影响企业和家庭的正常行为。也就是说，在社会主义市场经济中，政府、企业和家庭都不应该违背各自的行为准则而去做那些不伦不类的事情。

3. 在社会主义市场经济中，随着投资决策权下放给企业，政府投资的份额可能会日益下降而企业投资的比重会逐步上升。这就意味着，在社会主义市场经济中，政府的购买支出在国民生产总值中的份额虽然会比资本主义市场经济高些，但比起社会主义计划经济来则会明显减少。

4. 在社会主义市场经济中，由于投资决策权的下放，企业经理独立行动范围的扩大，价格体系的更加合理，企业作为一个决策单位，有更多的自主权，并更多地关心企业经理人员与工人有效工作的问题，于是，经济中的激励因素会得到增加；同时，新的绩效指标（如利润最大化）也会得到重视，对劳动者的报酬会根据其对产出的贡献大小明显地拉开差距，从而增加激励和劳动力市场的配置功能。此外，企业的留利明显增多，而社会主义市场经济条件下资本市场的发展更使企业对政府的依赖明显减少。社会主义市场经济的这种情况对财政产生了直接的影响。一方面，由于强调激励，私人消费相对于社会消费会有所提高；另一方面，企业更多地依赖于从其留利中或从资本市场上为其投资筹措资金，而对政府拨款的依赖明显减少。鉴于这两个原因，政府财政的分配或中介作用会有所削弱，预算相对于国民收入的规模会有所缩小。这是社会主义市场经济发展的必然结果。

5. 在社会主义市场经济中，政府财政、企业财务与家庭预算之间都有明确的界限。于是，与社会主义市场经济的财政范围相对应的财政预算帐户显然不同于社会主义计划经济。因此，原来社会主义计划经济下的财政预算帐户在社会主义市场经济新体制下需要作出相应的调整，以适应社会主义市场经济的要求。一般说来，无论是预算内资金还是预算外资金，都要重新加以界定。初步看来，除了预算内资金以外，财政性预算外资金应当被明确划入预算内，大量的和分散的财政性集资、摊派和收费也应明确地在预算内列示。而市场导向的国有企事业单位的收支应当从预算中分离，同时，为体现政府对这些国有单位的所有权，可考虑设置专门的国有资产帐户来反映其收支，以区别于私有单位，但这个国有资产帐户的差额进入国家财政预算帐户，以显示出社会主义市场经济中的财政预算帐户是有（下转第58页）

1. 机制建设上, 根据房地产业长远的发展需要, 应将房地产银行建成与房地产业发展相适应、相同步的金融机构。这就需要把房地产银行自身建设成能不断自我完善、自我控制和规范化程度较高的银行, 尽快与国际专业性房地产银行接轨。

(1) 按规范化要求, 逐步完善董事会管理组织, 并扩大董事会权力, 真正体现董事会领导下的行长负责制, 形成所有权与经营权相分离的管理体制。

(2) 调整股权结构, 根据房地产银行经济实力的发展情况, 应相应增加自身所持股份的比重, 以使房地产银行拥有更多、更大的经营决策权和利润, 增长自身的经济实力。

(3) 按照银行稳健经营的原则, 建立和健全与风险管理相结合的资金使用比例控制制度, 使房地产银行始终保持合理的资金比例。

(4) 完善房地产“融资市场”, 发展和培育房地产“长期资金市场”和“完备资金市场”, 能自如地调节包括计划机制、供求机制、价格机制、竞争机制、法制机制在内的房地产市场机制。

2. 业务建设上, 支持房地产业生产、流通和消费, 保证房地产业再生产过程顺利进行, 促使房地产业逐步成为国民经济的一个主要的支柱性产业, 并带动相关行业发展。

(1) 按照国民经济政策, 调节资金投向, 引导房地产业有计划, 按比例, 沿着长期稳定、协调的良性循环轨道发展。

(2) 调剂资金余缺, 保证房改资金需求和房地产金融资金来源有一个稳定的渠道。

(3) 发挥房地产金融的信贷、利率杠杆作用, 对国民经济的发展产生积极影响。

3. 运转好至2000年的4.62万亿房地产总价值量。

(1) 为房地产生产、消费需要提供稳定、有效、灵活、及时的资金来源。

(2) 为消费者提供良好的房地产金融服务, 向他们提供购、建房贷款(包括抵押贷款), 帮助消费者解决住房困难和改善居住条件, 加速实现住宅商品化。

(3) 把住房生产、分配、交换、消费的各个环节有机结合起来, 缩短实物分配住房方式向货币方式转化的时间, 加快实现群众居住小康水平的进程。

---

(上接第18页) 别于资本主义市场经济的。

6. 在财政收入结构上, 由于在社会主义市场经济中, 一方面, 企业的所有制成份以公有制为主体; 另一方面, 企业则像一个真正的企业那样运转。所以, 国家一方面凭借公有股取得企业的利润, 另一方面, 则犹如对其他非公有制企业一样照章征税。于是, 社会主义市场经济的财政收入结构, 可能会介于资本主义市场经济和社会主义计划经济之间, 它既不是资本主义市场经济中的所得税主体, 又不是社会主义计划经济中的利润上缴主体。

7. 在社会主义市场经济中, 既然企业是一个利润最大化者, 它要象一个真正的企业那样运转, 那么政府就要担当起提供待业、养老、医疗等社会保障的重任, 同时, 政府也要承担起原来由企业经办的社会事务, 如住房建设与厂办医院、学校、幼儿园和托儿所等。倘若从这个意义上说, 那么在一定程度上财政的(社会保障等)分配或中介作用又会得到加强。

8. 在社会主义市场经济中, 从相对意义上说, 比起社会主义计划经济来, 财政规模很可能会有所缩小。但是, 从绝对意义上说, 财政规模必将比社会主义计划经济来得大。这是因为, 在社会主义市场经济中, 伴随着“体制内”的市场取向改革与“体制外”的非国有部门的发展, 国民经济中的整个市场经济部门或私人经济部门迅速增长与扩大, 作为公共经济部门的财政的规模必将“水涨船高”。