

目 录

第 1 章 总论	(1)
第 1 节 财政现象	(1)
第 2 节 财政的基本含义和基本特征	(16)
第 3 节 财政的三大职能	(19)
第 2 章 财政学学科介绍	(31)
第 1 节 财政学的学科性质	(31)
第 2 节 财政学研究对象和研究方法	(38)
第 3 节 现代财政学的发展历程	(44)
第 3 章 公共物品与公共需要	(58)
第 1 节 公共物品的含义与基本特征	(58)
第 2 节 公共物品的提供与定价	(60)
第 3 节 公共需要	(73)
第 4 节 外部性	(75)
第 4 章 两种资源配置体系:政府与市场	(80)
第 1 节 资源配置方式	(80)
第 2 节 市场机制效率与市场失灵	(82)
第 3 节 政府与市场之间的关系	(87)
第 4 节 政府干预与干预失效	(90)
第 5 章 公共选择理论	(98)
第 1 节 布坎南的政府失灵论	(98)
第 2 节 公共选择与公共选择理论的内涵	(104)
第 3 节 投票规则	(107)
第 4 节 利益集团与寻租理论	(118)
第 5 节 官僚制理论	(123)
第 6 章 财政支出	(133)
第 1 节 财政支出概念及分类	(133)
第 2 节 我国财政支出结构分析	(138)
第 3 节 财政支出效率分析	(143)
第 4 节 我国财政支出规模分析	(147)
第 7 章 政府购买性支出	(153)
第 1 节 行政管理与国防支出	(153)
第 2 节 教育、科学技术和医疗卫生支出	(159)



第3节 财政投资性支出	(167)
第8章 政府转移支付支出	(176)
第1节 社会保险支出	(176)
第2节 财政补贴	(184)
第3节 税收支出	(187)
第9章 财政收入	(191)
第1节 财政收入概念和分类	(191)
第2节 财政收入结构分析	(193)
第3节 财政收入规模分析	(197)
第10章 税收原理	(204)
第1节 税收概述	(204)
第2节 税收原则	(210)
第3节 税负转嫁与归宿	(214)
第4节 税收效应	(220)
第11章 税收制度	(225)
第1节 中国税收制度的历史演进	(225)
第2节 商品课税	(228)
第3节 所得课税	(234)
第3节 资源课税与财产课税	(239)
第4节 税收优惠制度	(242)
第5节 中国税收制度改革	(245)
第12章 公债及公债市场	(255)
第1节 公债概述	(255)
第2节 公债的代际负担	(262)
第3节 公债的经济效应	(263)
第4节 公债的运作过程	(266)
第5节 公债市场	(268)
第13章 国家预算	(270)
第1节 国家预算概述	(270)
第2节 国家预算的编制	(274)
第3节 财政预算的执行	(277)
第14章 财政管理体制	(280)
第1节 财政管理体制概述	(280)
第2节 财政收支的划分	(281)
第3节 中国的财政管理体制	(287)
第15章 财政平衡与财政政策	(293)
第1节 财政平衡和财政赤字	(293)
第2节 财政政策	(298)
第3节 我国财政政策和货币政策的实践	(305)
参考文献	(314)

第1章 总论



本章学习目标

本章通过大量的生活案例使初次接触财政学的学生形成一个直观的感性认识:财政学研究的问题与我们生活密切相关,而且非常实用,在此基础上要求认识并掌握政府的行为特征,了解财政含义和基本特征,并结合实际掌握财政三大职能。



第1节 财政现象

1.现实生活中的财政学

1.1 你观察到这些经济现象了吗?

引例一

《中国环境发展报告》称环境污染制约城市化

由民间环保组织“自然之友”编撰、社会科学文献出版社出版的中国环境年度报告《中国环境发展报告(2013)》11日在京发布。该报告指出:空气污染、水资源缺乏与污染、重金属污染导致的食品安全堪忧、交通拥堵、垃圾处理困境等成为中国城市环境的不可承受之重,对城市化思路和模式进行重新反省成为当前的首要任务。

该报告指出,十二五期间,中国正在跨越一个重要的历史分水岭:飞速的城市化步伐把中国送出了农业人口为主的社会形态,步入城市化率较高的社会。2020年世界银行发布预测,到2020年,中国市区人口超过100万的大城市数量将突破80个。严峻的环境挑战已经不再遥远和抽象,环境污染已经成为基本生活和生存的威胁。

该报告提出,中国城市的垃圾魔咒亟须关注——垃圾量的急速上升、处理手段的捉襟见肘、各类后续污染的层出不穷,各地近年来都加快上马大型垃圾焚烧场。然而在垃圾分类、资源回收和无害化处理没有较高保证的前提下,盲目推行较高的焚烧率非常危险。

该报告指出,在国家新一轮产业布局 and 重化工产业向中西部转移的宏观经济政策引导下,由于监管不力等因素,众多低技术重污染的禁止转移产业,正在向中西部暗渡陈仓,对当地生态环境造成破坏。这些破坏和污染又随着流域和风向,从中西部再扩散到人口稠密的东部沿海城市群和城市圈范围内。特别是对水土和植被有严重影响的冶炼、开采和重化工产业,尤其值得关注。

文章来源:2013-4-12 中国新闻网

环境污染问题目前是全球各国关注的重点,请问你知道我们的生活垃圾都是谁来处理的吗?上述暴露的问题如何解决?这些问题市场可以解决吗?将由谁来解决的呢?

引例二

我国全面取消农业税

皇粮国税,自古有之。古代社会,由于农业产值占国民总产值的绝大部分,所以说农业是国



家的“脊梁”。这时,农业税作为国家税收的主体,承担着政府几乎全部的财政收入。在当时特定的社会经济条件下说的“皇粮国税,自古有之”,指的就是农业税,但实际含义却是“税收”的全部,其阐明的道理是政府的存在、国家机器的运行,不能没有税收作为物质基础。

农业税是一种古老的税种,在我国有两千多年历史。据国家税务总局统计,从1949年到2003年,全国累计征收农业税3945.66亿元,为我国建国以来的工业化进程提供了大量积累。近几年来,一些省市开始降低农业税税率。2004年的政府工作报告宣布:“逐步降低农业税税率,每年降低一个百分点。5年内取消农业税。”此后,全国减免农业税步伐加快,截至目前,已有26个省(区、市)宣布取消农业税。全国农民直接受惠300多亿元。

2005年的政府工作报告宣布:“明年将在全国全部免征农业税,原定5年取消农业税的目标,3年就可以实现。”这意味着,2006年,中国农民将彻底和“皇粮国税”告别。

2006年1月1日,中国完全取消了农业四税(农业税、屠宰税、牧业税、农林特产税),在中国延续了千年的农业税成为历史。

12月27日,全国人大常委会副委员长乌云其木格表示,2006年在全国范围内取消农业税,与税费改革之前比,减轻农民税费负担1200多亿元。

文章来源:新华网北京2005年3月5日

你知道“三农”吗?你了解政府近年来在我国三农问题上的一系列政策吗?“农业是国民经济的基础”,但是事实上,目前农业发展滞后,已经对国家经济发展构成“瓶颈”制约,因此,着手研究政府的行为,必须研究财政对农业的投资。

引例三

武汉基础设施建设立体化推进

2012年,武汉全市共有近6000个工地同时施工,空中是高架桥、地面建快速路、地下挖地铁隧道,基础设施大建设正在立体化全面推进。

3月31日,连通三金潭到沌阳大道的地铁3号线正式动建;4月26日,随着铺轨设备将最后一节轨排徐徐送出、落地,武汉地铁2号线一期工程右线江南段与江北段顺利实现钢轨对接,万里长江首条地铁实现轨道贯通;7月26日,武汉天河机场三期工程开工,开启双跑道时代;武汉地铁2号线将于年底通车,这条全长27.73公里的轨道线将串起光谷、街道口、中南、江汉路、武广五大商圈,成为未来江城的“黄金走廊”。

轻轨一期紧跟一期,地铁沿途“钻地”,过江隧道一条通车又规划下一条——武汉,似乎陷入了一场“不通则痛”的“阵痛”中。

2012年初,武汉市委书记阮成发公开承认:“我知道,有人叫我‘满城挖’。”这的确是一个书记和百姓都无法回避,又必须同时面对的现实:发展必将经历一个变革的阵痛,拨开雾霾的过程注定会在质疑和困惑中前行。

但是细心的人会发现,而今坐在武汉的的士上面,相较两年前心烦气躁的抱怨,听到的更多的是理解和期盼。“高架修通了以后快多了,从汉口火车站到岳家嘴就是十几分钟,地铁修通了估计就更好跑了。”武汉的哥的脾气也随着城市的渐变好了起来。

因为期盼着一条通往春天的通道,2012年的秋天,就连武大的老牌坊也不得不给它让路,牌坊轰然倒下的那一刻,多少眼泪决堤。

感动的除了逝去的,还有精致起来的细节。在轻声品读诗句“你有多久没接吻了?”的轻轨站前,在永清街前精确到下班车几点到来的智能电子站牌前,武汉人越来越感受到了这个城市的体贴。

而在中北路和黄鹄路的交叉路口,四号线修建的蓝色封闭围板上清晰的标示出了竣工时



间,武汉正在跟时间赛跑,也给了市民一个期限。

4月29日,欢乐谷开业,武汉市民期待已久的主题公园欢乐诞生;武汉最大的城市湖泊类公园沙湖公园已经初见雏形,消失了70年之久的沙湖“琴园”景观将重现江城;华中最豪华,历时七年精心筹备的湖北省慈善总会老年公寓正式动工,可容纳3000老人定居,创五项华中之“最”;华中第一高楼武汉绿地中心正在日渐长高,不久的长江两岸将出现和上海陆家嘴一样的城市天际线;世界最大的湿地公园武汉江滩还在向青山、汉阳延伸,贯穿江城;已经通车并正在建设中的百条彩色自行车道,在阳光下清新夺目……

楼,桥,路,地铁,机场,公园,或许曾经“大工地”让很多武汉人着急,2012年我们看到的更多是对武汉城市建设的懂得和支持,甚至是自豪。

内心之变:仕风、商风、民风

不管变革的路有多长,大武汉的核心始终是人,观念解放的政府队伍、敢为人先的企业家群体、善良上进的高素质的市民。他们是变革的绝对主力。

2012年的第一个工作日——大年初七暗访到32人脱岗后,8家单位随后对19名直接责任人进行通报批评,打响龙年“治庸问责”第一枪。市委书记阮成发严正强调,要将“治庸问责”常态化。在干部队伍中掀起“责任风暴”、实施“治庸计划”,希望从根本上改变出了问题无人负责,以及存在得过且过、不思上进、不求进取的精神状态,从而改善发展软环境。

6月28日的电视问政上,有一幕让人印象深刻。黄陂一家园区内的企业需要变更营业执照,当地工商部门工作人员要企业负责人“准备几个信封”,100元、200元都行;而另一家本无需承担任何费用的企业,花了9万元才完成营业执照变更手续。

文章来源:武汉都市圈

基础产业是支撑一国经济运行的基础部门,它决定着工业、农业、商业等直接生产活动的发展水平。一国的基础产业越发达,该国的国民经济运行就越顺畅,越有效,人民的生活也越便利,生活质量相对来说也就越高。

在社会经济活动中,基础产业与其他产业相比,具有不同特征。从整个生产过程来看,基础设施为整个生产过程提供“共同生产条件”。由于它具有公用性、非独占性和不可分性,决定了它具有“公共物品”的一般特性,因而政府往往是基础设施建设的主要承担者。

引例四

美国社会福利制度简介

社会福利是日常生活不可或缺的一部分,美国的社会福利制度相当全面完善。了解美国的社会福利制度,有助于您在移民后合理地利用于自己有利的福利措施,争取和保障自己应有的权益。

美国现行的社会福利制度是从1936年社会安全法案(Social Security Act)实行之后,逐步完善起来的。社会安全法案包含如下几类福利措施:

1、联邦社会保险

联邦社会保险是为就职人士设立的,在职或曾经工作过的本人及其家属都可参加,主要包括退休金(Retirement Benefits)、抚恤金(Survivor's Benefits)、伤残金(Disability Benefits)和医疗福利(Medicare Benefits)等。

2、失业补助金(Unemployment Compensation)

只要是遭辞退失业的,不管有无积蓄都可申请。一般补助期是6至9个月,按各州不同情况可能会有所延长。

3、公共援助金(public assistance)



专为低收入或无收入的失明者、老人、残障者及无收入的家庭而设。由州政府按各自生活条件发放,申请者将接受调查以证明有申领资格。

4、孕妇与儿童福利

为保护和增进孕妇及儿童的健康而设,并不分派现金,而是提供健康服务。

社会安全法案是全国性的,为保障所有人的权益而设立。除公共援助金外,大部分福利措施是不论贫富人人皆得的。值得一提的是,社安局规定,领取社会安全金的人员不一定要住在美国境内,以方便生活在海外的退休人士。

除了社会安全法案所包括的上述福利政策之外,美国还有很多涉及生活、工作各个方面的社会福利,比较常见的有以下几类:

一、工作保险

1. 失业保险金(unemployment Insurance)

失业保险金是一种保险制度。每月从受保人工资中扣除部分来投保,受保人一旦失业即可获赔,获赔金额一般是原工资的一半。

2. 工人赔偿金(Worker's Compensation Program)

由雇主向州政府或保险公司投保,工人因工受伤即可申领。具体赔偿金额和时期由雇主所交的保费多少而定,同时也能报销一定的医疗费用。工人赔偿金非美籍人士亦可申请,且不会影响他日转换身份或入籍。

3. 州立伤残保险金(State Disability Insurance)

全美只有加州、纽约州、新泽西州、夏威夷和波多黎各设有此类保险金,专为因短期疾病暂不能工作的人员而设。换言之,受保人在得病期间必须是受雇的,复原后重新开始工作,保险金就停止赔付。

二、生活补助(Public Service for Low Income Persons)

1. 粮食券(Food Stamp)

美国联邦农业部拨款给州政府发放粮食券,只可换取美国出产的农作物,不能换取金钱,以救济收入低微的家庭。不过该补助只限美国公民。

2. 学校提供的廉价或免费膳食(School Lunch Program)

这是政府为保证学童的身体健康而设立的全国性营养膳食计划。非美籍人士也可受益。

3. 家居能源补助计划(Home Energy Assistance Program)

专为低收入家庭减轻煤电费用而设,非美籍人士也能享受。能源补助除帮助支付煤电费用外,还可代为修理暖炉、煤气管等相关暖气设备。

4. 廉价公共房屋(Public Low Income Housing)

这项福利有公共房屋、津贴房屋、租金津贴和廉价屋四种形式,申请人必须年满 62 岁或收入低微,其中一些房屋补助要求同时满足这两个条件。

三、医疗补助

1. 医药补助(Medicaid)

不同于医疗保险,医药补助是一个保健计划,专为收入低微的家庭设立,可以同时享受医疗保险,但只限于美国公民。

2. 家中照顾计划(In Home Support Service)

由联邦、州和县政府联合负担,为 65 岁以上老人、失明者或残障人士提供家务和非医务性的照顾,使得受益人能在家安全地生活,无须住进养老院或公共医疗机构。

文章来源:洛杉矶华人资讯网

在人类社会延续和发展的过程中,随着社会生产力的不断提高和物质财富的不断增加,个



人的生活质量在不断提高,相应的社会公共需要的内涵和范围也必然在不断扩大,而政府有义务满足社会成员的多方面需要,为社会成员提供一个安定的社会环境。社会保障支出是社会公共需要的重要组成部分,就其支出性质而论,它属于转移性支出。

引例五

美国的国债

美国自立国以来,已有国债。因为美国“独立战争”和通过邦联宣言,美国1791年1月1日录得国债75,463,476.52美元。其后45年,国债增长,但在安德鲁杰克逊总统任内1835年1月8日曾短暂缩减国债至零,但其后又增长至数百万美元。

美国国债第一次急剧增长的主因,是因为美国的“南北战争”。国债在1860年为6500万美元,但在1863年已超过10亿美元,战争后更增至27亿美元。在1900年前,国债金额缓慢波动。后来在1910年代和1920年代初稳步增长至220亿美元,主要是参与第一次世界大战的支出。

由于美国参与第二次世界大战,使国债由1940年的510亿美元,一下子提升至战后的2600亿美元。其后,国债的增长与通货膨胀增长率相约,到20世纪80年代时,美国国债又开始迅速增加。1980年至1990年,债务增加了两倍多。

冷战结束后,美国国债债务曾短暂减少,但在2005年底,国债总债务已经达到7.9万亿美元,是1980年水平的8.7倍。

财政年度末	美国国债(十亿美元)	占GDP百分比:
1940	43.0	52.4
1950	257.4	94.1
1960	290.2	56.1
1970	389.2	37.6
1980	930.2	33.3
1990	3,233	55.9
2000	5,674	58
2005	7,933	64.6
2007	9,008	65.5
2008	10,024.7	90.0(est)

文章来源:中国经济网

国债是整个社会债务的重要组成部分,具体是指中央政府在国内外发行债券或向外国政府和银行借款所形成的国家债务。

国债是一个特殊的债务范畴,它与私债的本质区别在于发行的依据或担保物不同。民间债务一般须以财产或收益为担保。而国债的担保物并不是财产和收益,而是政府的信誉,因此国债比私债要可靠的多,通常被成为“金边债券”。

1.2 你觉得你的生活与政府关系密切吗?

在现代社会中,每个人的生活都无时无刻受到政府经济活动的影响。一早醒来,开灯照明,用的电是政府兴建的供电厂提供的;刷牙洗脸,用的水是由政府投资的自来水公司供应的;烧菜做饭,用的煤气是由政府创办的煤气供应公司提供的;上班下班,走的是市政部门投资修筑的道路,乘的是市政部门提供的公共汽车;晚餐之后,既可以呆在家里看看政府创办的电视台的节目,也可以到政府兴建的公园散散心。可见,我们每天的起居住行都与政府有着相当密切的关系。



从每个人的一生看,啼哭落地的那一天,我们中的多数人是在政府经营的医院里度过的。伴随时光的流逝,我们渐渐成长,开始接受应有的教育,而我们就读的幼儿园、小学、中学、大学等,多半是由政府开办的。在完成学业的过程中,如果经济方面出现困难,我们可以申请政府提供的助学贷款。当我们走上工作岗位后,受伤生病,可以享受政府提供的医疗保障服务;万一失业,可以按规定领取失业保险金。而当我们年老退休之时,可以获得社会养老金。此外,政府还专门针对穷人、老人和老兵们提供了相应的扶贫、补贴或抚恤计划。也就是说:“生老病死,从摇篮到坟墓,我们的行为同政府和财政息息相关。”

1.3 我们经常可以听到或看到这样的报道

在日常生活中,我们经常可以听到这样的报道:政府将增拨款 870 亿元用于中国西部的开发,政府将进一步提高社会保障支出在财政预算中的比重政府将增发 1500 亿国债,用于刺激经济的增长;国务院决定中国出口退税率在 2004 年降低 3%;财政部建议,提高个人所得税的起征点。如果你是一家以出口为主的外贸企业,如果你是一个收入水平不是很高的企业职员,或者你是一个将要踏上工作岗位的应届大学生,这些消息是否意味你的出口成本将会上升?意味着你的税收负担将有所减轻?你的就业机会将有所增大?意味着我国的社会保障制度将更加健全?

上述的问题实际是政府职能的具体体现,生活中由于各种各样的原因,社会需要政府来管理:维护国家安全、维护社会秩序、建设、维持和发展幼儿园等等,这些事情是政府以外的任何其他社会组织和团体都不能做的事情。

2. 政府还参与了什么?

2.1 行政管理、国防、治安以及司法和执法

政府在社会上承担了很多的政治和社会职能,最为典型的就是行政管理、国防、治安和司法和执法。

行政管理职能是行政主体作为国家管理的执行机关,依法对国家政治、经济和社会事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能作用。它反映着国家行政管理活动的内容与基本方向,是行政行为本质的具体表现。行政管理职能的实施者是整个政府行政组织系统,包括政府的各级各类行政机构及其所属公务人员。在我国,包括中央人民政府即国务院及其各部委、地方各级人民政府和所有政府系统的工作人员;内容涉及政府行政系统对国家政治经济和社会事务进行管理的全部活动,它们构成政府行政管理的工作范围。同时,行政管理职能还涉及政府为完成以上任务而对自身事务进行的管理活动,我们一般称之为机关管理。没有政府的行政管理工作,个人的合法公民身份都无法得到保证,我们的户籍、就业、社保各种保证都需要行政管理部门人员的工作为我们服务。

国无防不立,民无兵不安,作为一个国家,一个民族最重要是两件事,一个是发展问题、一个是安全问题,而国防它是人类社会发展与安全需要的产物,它关系到国家和民族的生死存亡,荣辱兴衰。国防产生于国家形成之后,是国家为抵御外来侵略与颠覆,捍卫国家主权、领土完整,维护国家安全、统一和发展,而进行的军事及与军事有关的政治、经济、科技、文化、教育、外交等方面的建设和斗争。

进入 21 世纪,虽然和平与发展是时代主题,但天下并不太平,我国安全环境形势十分严峻,面临着许多潜在和现实的威胁,“台独”势力日益猖獗,日本政府至今不肯认真反思历史,反到积极插手台湾问题,挑衅我钓鱼岛主权,印度扬言遏制中国,称霸南亚,控制印度洋,东南亚一些国家与我们围绕南海主权存在争端,有关海上领土和近海大陆架,海洋经济专属区划分等问题日



趋紧张和表面化,有些问题还呈国际化趋势,美国则在政治上、军事上、经济上频频向我施压,落后就要挨打,弱小就会受辱,这是从中国近百年历史中得出的深刻教训。可见,国家独立自主,民族兴旺发达,离不开整个民族的爱国精神,离不开具有强大战斗力的国防军和后备力量的建设。所以,国防是国家独立自主的前提。

国家的生存与发展,历来与国防息息相关。生存与发展构成国家的两大基本利益,二者互为条件,互相依存。无论是确保国家的内政不被干涉、主权不被侵犯、领土不被分裂和占领,还是实现祖国统一,促进国家的长治久安和人民的安居乐业,都不能没有强大的国防。中华民族素有重视国防的传统。但是,自近代以来,主要由于清朝政府的腐败无能,国力日衰,铸成了近代百年“有国无防”的屈辱历史,使得炎黄子孙无不因此而感到切肤之痛。从1840年鸦片战争到1945年抗日战争结束,世界上大大小小的帝国主义国家几乎都侵略过中国,迫使中国先后签订了1000多个不平等条约或协定,致使中华民族国土沦丧、任人宰割,人民惨遭蹂躏、备受欺侮。国家不可一日无防,国防不可不强,这是历史发展的必然规律。

国强要以国富作基础,但国富并不等于国强。中国是一个处于社会主义初级阶段的发展中国家,没有国防现代化,中国的社会主义现代化就是不完整的。国防现代化建设是保证国家安全需要的一项不可或缺的伟大事业。可以断定,今日中国,如果没有强大的国防力量,要想拥有重要的国际地位,成为促进世界和平的重要力量,就是一句空话。正如邓小平所指出的:“如果六十年代以来中国没有原子弹、氢弹,没有发射卫星,中国就不能叫有重要影响的大国,就没有现在这样的国际地位。”而国防的建设只能依靠国家。

治安工作牵系到生活中的你我他,维系人民的生命财产,关系到群众的安居乐业,如果杀人、抢劫、店铺被盗、居室被撬、上下班途中遭欧洗劫等恶性事件屡屡发生,百姓生活在极度恐慌之中,良好的治安环境体现一个地区政治、经济、文化健康有序的发展。建立、维护、改善和推行社区治安是社会稳定、人民安居乐业的基本保障,而良好的治安离不开国家的治安管理部门:公安、司法等。

2.2 政府承担基础科学的研究

国家职能的另一种典型体现就是基础科学研究的投入。基础科学研究(基础研究)是指认识自然现象、揭示自然规律,获取新知识、新原理、新方法的研究活动,20世纪初爱因斯坦等所做的“基础研究”推动了20世纪科学技术的突飞猛进。

加强基础研究是提高我国原始性创新能力、积累智力资本的重要途径,是跻身世界科技强国的必要条件,是建设创新型国家的根本动力和源泉。当今国家要完善学科布局,培育和支持新兴交叉学科,在若干科学前沿领域实现重点突破,解决一批国家经济社会发展中的关键科学问题;建设一支高水平的基础研究队伍,为建设创新型国家和2020年跻身世界科学强国奠定坚实的基础。

改革开放以来,国家采取一系列有力措施支持基础研究,加强宏观管理与协调,改善研究环境,组织实施各类基础研究计划,形成了一支稳定的研究队伍,取得了一批重要的成果。我国基础研究整体水平显著提高,初步实现从跟踪向原始性创新、从量的扩张向质的提高的转变。

基础研究投入增幅较大。“十五”期间,国家通过组织实施国家重点基础研究发展计划(973计划)、国家自然科学基金、知识创新工程试点、21世纪教育振兴行动计划、国家重点实验室、国家重大科学工程、科技基础条件平台建设及科技基础性工作和社会公益性研究等专项计划,增加了对基础研究的投入。2001—2005年,全国基础研究经费总投入465.5亿元,年均增长19.



4%,2005 年达到 131.2 亿元,较 2000 年的 46.7 亿元增长了 180.9%^①。

我国科技论文的数量和质量均有较大提高,中国科学家的学术影响力大幅提升。我国科学家在国际高水平期刊上发表的论文数量激增,其中材料科学、数学、化学和物理学等学科领域的产出占有较高比重,生命科学正在以超乎常规的速度发展。SCI 收录的我国科学论文从 1997 年起以年均 19% 的速度递增,2004 年达到 5.74 万篇,居世界第 5 位(2000 年位居第 8 位)。^②

“十五”期间,我国共授予国家自然科学奖 127 项,其中“有机分子簇集和自由基化学的研究”和“澄江动物群与寒武纪大爆发研究”两项成果获国家自然科学奖一等奖。

我国基础研究呈现良好的发展态势。形成较为完整的学科布局,一批新兴交叉学科得到快速发展,若干领域已进入世界先进行列;建成了一批高水平的国家重点实验室、国家重大科学工程等基础研究实验基地;在若干领域涌现出一批世界水平的创新团队和国际知名的科学家。

基础研究解决国民经济与社会发展中关键科学问题的能力持续增强。“十五”期间,通过基础理论的源头创新推动技术创新,在纳米、量子信息等方面形成了一批具有自主知识产权的成果,为未来高技术产业化发展奠定了基础;通过对农业、能源、信息、资源环境、人口与健康 and 材料等领域关键科学问题的研究,获得了一批重要成果,在经济社会发展中的重要作用正日益显露。

我国基础研究尽管已取得长足发展,但整体水平与世界先进水平相比还存在较大差距,特别是原始性创新成果和高质量论文少,论文平均被引用率仍低于世界平均水平;国家自然科学一等奖常常空缺,国际重要奖项获奖者少;基础研究队伍整体水平有待提高,具有国际影响力的杰出科学家为数不多,人才队伍的结构和区域分布不尽合理;基础研究投入占 R&D 经费的比例偏低,多年徘徊在 5% 左右,而创新型国家的基础研究经费占 R&D 总经费的比例为 15—20%;科技基础设施和研究环境与国际先进水平存在明显差距;基础研究的创新环境有待改善,科学争鸣和学术批评的氛围亟待加强,急功近利的学术作风比较普遍,学术失范行为仍偶有发生。这些问题在不同程度上影响了我国基础研究的健康发展,制约着我国原始性创新能力的提高。

科学的研究成果。不能直接付诸于应用,却是应用技术和应用工程的基础,但是基础科学的研究失败的风险很大,而且不能被授予专利,不能期望个别厂商热衷于这类失业;但是一旦成功,全社会甚至全人类都可以受益,因此主要由政府投入提供这类“产品”是理所当然的。

引例六

杂交水稻之父—袁农平

袁隆平,男,1930 年 9 月 1 日农历庚午年七月初九,生于北平(今北京),汉族,江西省德安县人,无党派人士,现在居住在湖南长沙。他是中国杂交水稻育种专家,中国工程院院士,被世界同行誉为“杂交水稻之父”。

从 1964 年开始,袁隆平研究杂交水稻技术,1973 年实现三系配套,1974 年育成第一个杂交水稻强优组合南优 2 号,1975 年研制成功杂交水稻种植技术,从而为大面积推广杂交水稻奠定了基础。

袁隆平凭着丰富的想象、敏锐的直觉和大胆的创新精神,认真总结了百年农作物育种史和 20 年“三系杂交稻”育种经验,以及他所掌握的丰富的育种材料,于 1986 年 10 月提出了“杂交水稻育种的战略设想”,高瞻远瞩地设想了杂交水稻的二个战略发展阶段,即三系法为主的器种间杂种优势利用;两系法为主的籼粳亚种杂种优势利用;一系法为主的远缘杂种优势利用。这

① 百度百科

② 百度百科



是袁隆平杂交水稻理论发展的又一座新高峰。

随着杂交水稻在世界各国试验试种,杂交稻已引起世界范围的关注。袁隆平近年来,先后应邀到菲律宾、美国、日本、法国、英国、意大利、埃及、澳大利亚 8 个国家讲学、传授技术、参加学术会议或进行技术合作研究等国际性学术活动 19 次。杂交水稻推向世界,美国、日本、菲律宾、巴西、阿根廷等 100 多个国家纷纷引进杂交水稻。自 1981 年袁隆平的杂交水稻成果在国内获得建国以来第一个特等发明奖之后,从 1985~1988 年的短短 4 年内,又连续荣获了 3 个国际性科学大奖。国际水稻研究所所长、印度前农业部长斯瓦米纳森博士高度评价说:“我们把袁隆平先生称为‘杂交水稻之父’,因为他的成就不仅是中国的骄傲,也是世界的骄傲,他的成就给人类带来了福音。”

杂交水稻本来应该指的是水稻的杂交育种,但是现在一般意义上是指杂种优势利用育种得到的杂种稻。杂交水稻是利用遗传关系较远的纯合亲本杂交得到的杂种 1 代种子的杂种优势来获得优质高产的水稻。世界上研究杂交水稻要早于我国,但是因为某些亲缘关系方面的原因,一直没有成功。

我国的杂交水稻研究始于 1964 年,1973 年利用三系法成功制得强优高产杂交水稻组合,并于几年后在生产上大面积应用。上世纪 70 年代,我国科学家又开始了具有更大优势的两系法研究,并在 80 年代得到关键点的成功突破,两系法育种开始飞速发展。现在已经处于超级杂交水稻研究阶段。我国的水稻杂种优势利用研究在国际上处于领先地位。

直至目前,全球水稻平均亩产依然停留在 200 公斤左右。袁隆平带领他的中国科研队伍,探索摆脱饥饿的力量。中国的杂交水稻因此被世界称为“东方魔稻”。

资料来源:百度百科—中国科学家

2.3 政府在 2003 年抗击“非典”斗争的表现

政府在社会中的重要性早已深入人心,然而让人更不能忘却的是 2003 年前半年抗击“非典”的斗争,充分显示了政府和财政的重大作用。

2003 年初,我国广东省首先发生传染性非典型肺炎流行。随后,广西、山西、北京等省(自治区、直辖市)也陆续发生非典疫情。这场突如其来的疫情灾害,严重威胁了人民群众的身体健康和生命安全,也影响了我国的经济发展、社会稳定和国际往来。面对严峻的非典疫情,党中央、国务院准确判断非典疫情扩散蔓延的严峻形势,果断采取一系列重大措施,成立全国防治非典指挥部,对非典防治工作提出了明确的要求和指示,各相关部委和有关省市政府对非典疫情的防控工作高度重视,做好疫情防控工作。全国防治非典指挥部由党中央、国务院、军队系统和北京市等 30 多个部门和单位的人员组成,下设 10 个工作组和办公室,负责防治非典的 10 个方面的重要工作。这次“非典”国家政府把人民群众的身体健康和生命安全放在第一位,将防治非典列为各项工作的重中之重,迅速遏制了疫情蔓延,得到国际社会和广大人民群众的高度赞誉。

据报刊透露的不完全统计,抗击“非典”中中央财政动用预备费用 20 亿元人命币,地方财政动用了 80 亿元人命币,这 100 亿元人民币的拨付发挥了巨大的无形效应,换回了 13 亿人口的“自由呼吸”,挽救了难以计数的人民的生命。^①同时也产生了巨大的有形效应:据世界卫生组织测算,每投入 1 元人民币的公共卫生经费,就可以避免 3—6 元的物质损失,投入 100 亿元就可以避免 300 亿—600 亿元的物质损失,避免损失就等于增加等额的产出。

2.4 政府承担国际民生和带有战略性重大工程建设任务

政府不仅仅与我们的日常生活密切相关,不仅仅表现出在灾难来临面前的巨大赈灾功能,

^① 《中国药房》2003 年第 5 期



政府还要承担设计国际民生和带有战略性的重大工程建设。

2.4.1 三峡水利工程

三峡水利枢纽工程世界上最大的水电站:总装机容量 2250 万千瓦,年发电量 847 亿度,是世界上历时最长的水利工程:从首倡到正式开工历时 75 年;是世界上工程量最大的水利工程:土石方挖填量 1.25 亿立方米,混凝土浇筑量 2643 万立方米,钢材 59.3 万吨;是世界上规模最大的升船机:升船机尺寸 $120 \times 18 \times 3.5$ 米,总重 11800 吨,最大升程 113 米,过船吨位 3000 吨;是世界上泄洪能力最大的泄洪闸:最大泄洪能力 10 万立方米/秒;是世界上级数最多、总水头最高的内河船闸。

如此多的世界第一,相信不用更多的言语,人们也能从一长串数字中充分感受到三峡工程那举世无双的超级规模和宏伟气势。放眼世界,从大海深处到茫茫太空,人类征服自然、改造自然的壮举中有许多规模宏大技术高超的工程杰作。三峡工程在工程规模、科学技术和综合利用效益等许多方面都堪为世界超级工程的前列,创造出人类文明史上的旷世奇观。

驾驭长江洪魔,国人梦寐以求。长江自汉代到清末的 2000 多年中,共发生水灾 210 多次,平均每十年一次。1998 年汛期,长江上游先后出现八次洪峰并与中下游洪水遭遇,使长江遭遇特大洪水,长江溃垸 1075 个,涉及人口 229 万,死亡 1562 人,国家投入抗洪人员 670 万人。因此治理长江是几代中国人的愿望。三峡水利枢纽工程便承载着这一梦想。

早在新中国三峡工程论证之时,按当时物价估算三峡工程静态投资要高达 300 多亿元,以 1978 年为例,中国 GDP 仅为 3624.1 亿元。三峡工程投资与 GDP 之比是 1:10。当时,有不少人担心中国国力能否支撑起这一巨额投资。不过,日益富强的中国很快打消了这一疑问。改革开放使中国经济挣脱束缚,1986 年中国 GDP 首次突破了 1 万亿元,2002 年 GDP 又一举迈过 10 万亿元大关。2007 年,中国 GDP 达到近 25 万亿元。现在中国一周的生产总值,就能抵得上 1978 年的全年总额,三峡工程总投资与 GDP 之比仅为 1:120,可谓轻而易举。

三峡工程所需投资,静态(按 1993 年 5 月末不变价)900.9 亿元人民币,(其中:枢纽工程 500.9 亿元,库区移民工程 400 亿元)。动态(预测物价、利息变动等因素)为 2039 亿元。一期工程(大江截流前)约需 195 亿元;二期工程(首批机组开始发电)需 347 亿元;三期工程(全部机组投入运行)约需 350 亿元;库区移民的收尾项目约需 69 亿元。考虑物价上涨和贷款利息,工程的最终实际投资总额预计在 1800 亿元左右。

引例七

三峡工程历史回顾

三峡工程从最初的设想、勘察、规划、论证到正式开工,经历了 75 年。在这漫长的梦想、企盼、争论、等待相互交织的岁月里,三峡工程载浮载沉,几起几落。在中国综合国力不断增强的 20 世纪 90 年代,经过中华人民共和国的最高权力机关——全国人民代表大会的庄严表决,三峡工程建设正式付诸实施。

(一)孙中山首倡三峡建坝

1918 年第一次世界大战刚结束,孙中山便希望利用西方战时的工业设备和科学技术发展中国实业。这一年,他在上海用英文撰写了《国际共同发展中国实业计划——补助世界战后整顿实业之方法》,意在引起国际实业界的响应。1919 年,他又在上海创办了《建设》杂志,遂将上文编译为《实业计划》发表。在《实业计划》之“改良现存水路及运河”一节中,孙中山对改良长江上游水路作如下论述:“自宜昌而上,入峡行,约一百英里而达四川之低地,即地学家所谓红盆地也。此宜昌以上迄于江源一部分河流,两岸岩石束江,使窄且深,平均深有六寻(36 英尺),最深有至三十寻者。急流与滩石,沿流皆是。”“改良此上游一段,当以水闸堰其水,使舟得溯流以



行,而又可资其水力。其滩石应行爆开除去,于是水深十尺之航路下起汉口,上达重庆,可得而致。”

1924年8月17日,孙中山在广州国立高等师范学校演讲《民生主义》时,再次提及:“象扬子江上游夔峡的水力,更是很大。有人考察由宜昌到万县一带的水力,可以发生三千余万匹马力的电力,比现在各所发生的电力都要大得多,不但是可以供给全国火车、电车和各种工厂之用,并且可以用来制造大宗的肥料。”在这里,孙中山进一步阐述了长江三峡水力资源的丰富,强调开发三峡水电的重要性。这是目前所见关于开发三峡水力资源的最早计划。

(二)国民政府的中美合建三峡工程梦

孙中山开发三峡水电资源的论著发表后,国民政府工商部曾于1930年初,拟在长江上游筹设水电厂,并着手收集有关资料和图表,但对坝区的勘察工作始终未能进行。两年后,即1932年,国民政府建设委员会主持组成长江上游水力发电勘测队。该队查勘后提出《扬子江上游水力发电测勘报告》,计划在西陵峡内黄陵庙和葛洲坝修建两座总装机容量分别为32万千瓦、50万千瓦的低水头电站,总预算1.665亿美元。但这一计划也仅仅是纸上谈兵。

抗战后期,美国政府推行“金元外交”政策,企图独占中国的经济利益。美国战时生产局局长纳尔逊担任中国政府的高级经济顾问。纳尔逊到重庆后便与蒋介石密商设立中国战时生产局。1944年4月,任中国战时生产局顾问的美国专家潘绥向国民党政府提交了一份题为《利用美贷筹建中国水力发电厂与清偿贷款方法》的报告,建议由美国贷款9亿美元并提供设备,在三峡修建一座装机容量为1000万千瓦的水电厂和年产500万吨化肥的化肥厂,用向美国出口化肥的办法还债。潘绥报告一发表,就引起中美朝野的高度重视。

同年5月,世界著名水坝专家、美国垦务局总工程师萨凡奇(John Lucian Savage)博士应中国政府之邀抵达重庆。他到任后便立即投入工作,先考察了大渡河和岷江,接着便冒险查勘西陵峡。查勘后,他提出了《扬子江三峡计划初步报告》。在该“报告”中,他建议在南津关至石牌之间选定坝址、修建电站。该电站设计坝高225米,总装机容量1056万千瓦,兼有防洪、航运、灌溉之利。这个以发电为主的综合利用方案,当时被视为水利工程的一大创举。

1945年,中国政府原则同意萨凡奇的三峡计划。随后,资源委员会邀集全国水利委员会、扬子江水利委员会和国家交通、农业、地质、科研等部门组成三峡水利发电计划技术研究委员会,同时在四川长寿设立全国水力发电工程总处,在宜昌设立三峡勘测处,负责坝区的测量钻探工作。

1946年,扬子江水利委员会组队入峡进行地形测量和经济调查。资源委员会分别与美国马力森公司、垦务局就坝区地质钻探、工程设计等事项签约。根据合约,46名中国工程技术人员赴美参与设计。钻探、航空测量等各项工作也逐渐展开。

1947年5月,在国内经济形势日趋恶劣的情况下,三峡工程设计工作奉命结束;8月,设计工作全部停止,除极少数人员留美外,大部分人员分批返回中国。三峡工程在当时的中国只能是一个梦幻。

(三)新中国成立后,三峡工程纳入国家战略

新中国成立后,在党中央国务院的大力支持下,三峡工程开始了更大规模的勘测、规划、设计与科研工作。

自20世纪50年代至今,从毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德、邓小平等老一辈革命家,到江泽民、李鹏、朱镕基等中央领导人,无一不专程深入三峡视察。自1953年2月乘“长江舰”视察到1958年1月的南宁会议,在不到五年的时间里,毛泽东主席先后6次会见“长办”主任林一山,都是为了三峡工程和长江水利建设问题。他对三峡工程兴趣浓厚,垂询甚多。比如,三峡工程在技术上有无可能性?坝区地质基础如何?水库会不会变成泥库?能不能长期使用?要多少



投资?等等。

1970年12月,中央根据武汉军区和湖北省的报告批准兴建葛洲坝工程。由于工程仓促上马,采取“边设计,边准备,边施工”的办法,开工后暴露不少问题。但实践证明,建葛洲坝工程,从各方面积累经验,可以说是三峡工程最全面的实战准备。葛洲坝工程规模巨大,技术问题复杂。它的建成,说明我国技术人员已有能力修建世界第一流的水利工程。这对于三峡工程的获准兴建有很大的影响。如果没有葛洲坝工程,三峡工程的上马可能更困难一些。

十一届三中全会召开后,中央从国家的四个现代化建设需要兴建一批骨干工程的角度着眼,又将三峡工程提上议事日程。1980年7月中旬,中共中央副主席、国务院副总理邓小平自渝乘船东下,途中视察了三斗坪坝址、葛洲坝工地和荆江大堤,听取了“长办”关于三峡工程的汇报;抵汉后,又召集国务院其他领导人研究三峡工程问题。

1982年11月24日,邓小平同志在听取国家计委关于修建三峡工程以缓解电力紧张局面的汇报时表示:赞成低坝方案,希望看准了就下决心,不要动摇。当时的中央主要领导人陈云、李先念、万里等都赞同低坝方案。

1984年2月,国务院财经领导小组在京召开会议,对国家计委报送的《三峡水利枢纽150米方案可行性研究报告》进行审查。

1989年7月24日,中共中央总书记江泽民同志上任不久,就过问三峡工程问题。他在视察了三斗坪坝址、葛洲坝工程和荆江大堤后,到长江委了解三峡工程和长江中下游防汛情况。

1992年4月3日,全国人民代表大会七届五次会议,根据对议案审查和出席会议代表投票的结果,通过了《关于兴建长江三峡工程的决议》,要求国务院适时组织实施。其时,出席会议的代表2633人。是日下午3时许,大会以1767票赞成,宣布三峡工程议案通过,会场上响起一片掌声。

(四)三峡工程十年建设历程

自1992年4月3日全国人民代表大会七届五次会议通过关于兴建三峡工程的决议后,三峡工程经过了近十年的建设历程,高峡出平湖的理想正一步步成为现实。

三峡工程的施工工期

三峡工程分三期,从1992年开工,到2009年竣工,总工期17年。

一期工程5年(1992—1997年),主要工程除准备工程外,主要进行一期围堰填筑,导流明渠开挖。修筑混凝土纵向围堰,以及修建左岸临时船闸(120米高),并开始修建左岸永久船闸、爬升机及左岸部分石坝段的施工。

二期工程6年(1998—2003年),工程主要任务是修筑二期围堰,左岸大坝的电站设施建设及机组安装,同时继续进行并完成永久特级船闸,升船机的施工。

三期工程6年(2003—2009年),本期进行的右岸大坝和电站的施工,并继续完成全部机组安装。届时,三峡水库将是一座长远600公里,最宽处达2000米,面积达10000平方公里,水面平静的峡谷型水库。

资料来源:中国网

2.4.2 青藏铁路工程

青藏铁路格拉段东起青海格尔木,西至西藏拉萨,全长1142公里,途经纳赤台、五道梁、沱沱河、雁石坪,翻越唐古拉山,再经西藏自治区安多、那曲、当雄、羊八井到拉萨。其中海拔4000米以上的路段960公里,多年冻土地段550公里,翻越唐古拉山的铁路最高点海拔5072米,是全球海拔最高和最长的高原铁路。

青藏线大部分线路处于高海拔地区和“无人区”,要克服多年冻土、高原缺氧、生态脆弱三大难题。截止到2006年3月25日,青藏铁路工程累计完成投资285亿元,其中用于环保工程投



资达到 12 亿元,这在全世界单项工程用于环保的投资量中是相当罕见的。

青藏铁路分一期工程和二期工程,西宁至格尔木段,即青藏铁路一期工程。这条铁路长约 846 公里,于 1984 年建成通车。青藏铁路一期工程东起高原古城西宁,穿过崇山峻岭,越草原戈壁,过盐湖沼泽,西至昆仑山下的戈壁新城格尔木。1958 年分段开工建设,1984 年 5 月全段建成通车。铁路沿线海拔大部分在 3000 米以上,是中国第一条高原铁路。17 年来,国家用于西藏发展的重点物资绝大部分是通过这条铁路转运至西藏的。截止到 2000 年底,青藏铁路西格段累计完成货物发送量 8724 万吨,发送旅客 3573 万人,完成进藏物资运输达 875 万吨。这条铁路被沿线各族人民誉为团结线、运输线、幸福线、生命线。随着国民经济发展和西部大开发的不断加快,这条铁路的运输能力已远远不适应需求。经过铁道部组织的精心论证,国家计委于 1999 年 11 月,对青藏铁路西格段扩能改造可行性研究报告作了批复,工程总投资为 7.4 亿元。去年年初,随着西部大开发战略的实施,上万名建设者汇聚于此,开始了一场大规模的扩能改造工程建设。工程计划于 2001 年 10 月完工,工程设计为一级铁路。扩能改造后,青藏铁路西格段年通过能力将大大提高。青藏铁路西格段的建成使用,为格拉段入藏铁路的修建提供了宝贵的经验和翔实的技术资料。西格段于 2007 年开始进行复线建设,预计 2012 年完工。

青藏铁路二期工程于 2001 年 6 月 29 日开工,当年完成投资 11.877 亿元,格尔木至南山口段既有线改造完成,实现了首战告捷。2002 年完成投资 53.258 亿元。6 月 29 日开始铺轨,年底顺利到达昆仑山。青藏铁路建设的全面攻坚年年度计划完成投资 56 亿元。青藏铁路总投资逾三百三十亿元人民币;全线路共完成路基土石方 78 530 000 立方米,桥梁六百七十五座、近 160 000 延长米;涵洞 2050 座、37662 横延米;隧道七座、9074 延长米。青藏铁路于 2006 年 7 月 1 日 9:00 全线通车,成为沿线基本实现“无人化”管理的世界一流高原铁路。青藏铁路,是世界上海拔最高、在冻土上路程最长、克服了世界级困难的高原铁路。

2.4.3 南水北调工程

南水北调工程,中国从 20 世纪五十年代提出“南水北调”的设想后,经过几十年研究,南水北调的总体布局确定为:分别从长江上、中、下游调水,以适应西北、华北各地的发展需要,即南水北调西线工程、南水北调中线工程和南水北调东线工程。南水北调工程分东、中、西三条调水线路。建成后与长江、淮河、黄河、海河相互联接,将构成中国水资源“四横三纵、南北调配、东西互济”的总体局面。

南水北调总体规划推荐东线、中线和西线三条调水线路。通过三条调水线路与长江、黄河、淮河和海河四大江河的联系,构成以“四横三纵”为主体的总体布局,以利于实现中国水资源南北调配、东西互济的合理配置格局。

东线工程:利用江苏省已有的江水北调工程,逐步扩大调水规模并延长输水线路。东线工程从长江下游扬州抽引长江水,利用京杭大运河及与其平行的河道逐级提水北送,并连接起调蓄作用的洪泽湖、骆马湖、南四湖、东平湖。出东平湖后分两路输水:一路向北,在位山附近经隧洞穿过黄河;另一路向东,通过胶东地区输水干线经济南输水到烟台、威海。

中线工程:从加坝扩容后的丹江口水库陶岔渠首闸引水,沿唐白河流域西侧过长江流域与淮河流域的分水岭方城垭口后,经黄淮海平原西部边缘,在郑州以西孤柏嘴处穿过黄河,继续沿京广铁路西侧北上,可基本自流到北京、天津。

西线工程:在长江上游通天河、支流雅砻江和大渡河上游筑坝建库,开凿穿过长江与黄河的分水岭巴颜喀拉山的输水隧洞,调长江水入黄河上游。西线工程的供水目标主要是解决涉及青、甘、宁、内蒙古、陕、晋等 6 省(自治区)黄河上中游地区和渭河关中平原的缺水问题。结合兴建黄河干流上的骨干水利枢纽工程,还可以向邻近黄河流域的甘肃河西走廊地区供水,必要时也可相机向黄河下游补水。



规划的东线、中线和西线到 2050 年调水总规模为 448 亿立方米,其中东线 148 亿立方米,中线 130 亿立方米,西线 170 亿立方米。

2.5 资源在地区间的整合

由于政府是拥有凌驾于经济之上的政治权利,所以政府虽然不能创造财富,却可以可以以利用这种政治权利,在整体上进行合理调整一国资源的布局,做到合理资源配置,尽显政府调控的巨大能量。

2.5.1 改革开放经济开发区的建设

1978 年,党的十一届三中全会作出了实行改革开放的重大决策。1979 年,党中央、国务院批准广东、福建在对外经济活动中实行“特殊政策、灵活措施”,并决定在深圳、珠海、厦门、汕头试办经济特区,福建省和广东省成为全国最早实行对外开放的省份之一。1988 年 4 月 13 日在第七届全国人民代表大会上通过关于建立海南省经济特区的决议,建立了海南经济特区。深圳等经济特区的创建成功,为进一步扩大开放积累了经验,有力推动了中国改革开放和现代化的进程。

1979 年 9 月的十一届四中全会通过了《关于加快农业发展若干问题的决定》,允许农民在国家统一计划指导下,因时因地制宜,保障他们的经营自主权,发挥他们的生产积极性。

中国改革开放总设计师——邓小平早在 1978 年底就提出让一部分地区和一部分人“先富起来”,后来改为“先富起来”。办法之一是在城乡大力发展个体、私营等非公有制经济,启动“个人利益机制”,让一部分人先富起来;另一个办法是给予优惠条件,试办经济特区、开放沿海港口城市、建立经济开发区、高新技术区、保税区、旅游度假区等经济性特区,着力吸收外商直接投资,大办“三资”企业(指中外合资、合作和外商独资企业),让先行开放的地区先富起来。总的设想是让先富带动后富,最后走向“共同富裕”。

2.5.2 西部大开发战略

由于东西部地区发展差距的历史存在和过分扩大,以及国内成为一个长期困扰中国经济和社会健康发展的全局性问题。支持西部地区开发建设,实现东西部地区协调发展,这是政府展现其资源整合职能的第二次大手笔。

中国西部大开发区域图西部大开发的范围包括重庆、四川、贵州、云南、西藏自治区、陕西、甘肃、青海、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、广西壮族自治区等 12 个省、自治区、直辖市,面积为 685 万平方公里,占全国的 71.4%。2002 年末人口 3.67 亿人,占全国的 28.8%。2003 年,国内生产总值 22660 亿元,占全国的 16.8%。西部地区自然资源丰富,市场潜力大,战略位置重要。但由于自然、历史、社会等原因,西部地区经济发展相对落后,人均国内生产总值仅相当于全国平均水平的三分之二,不到东部地区平均水平的 40%,迫切需要加快改革开放和现代化建设步伐。

西部大开发是中共中央贯彻邓小平关于我国现代化建设“两个大局”战略思想、面向新世纪作出的重大战略决策,全面推进社会主义现代化建设的一个重大战略部署。

2000 年 1 月,国务院西部地区开发领导小组召开西部地区开发会议,研究加快西部地区发展的基本思路 and 战略任务,部署实施西部大开发的重点工作。2000 年 10 月,中共十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,把实施西部大开发、促进地区协调发展作为一项战略任务,强调:“实施西部大开发战略、加快中西部地区发展,关系经济发展、民族团结、社会稳定,关系地区协调发展和最终实现共同富裕,是实现第三步战略目标的重大举措。”

2.5.3 中部崛起发展战略



继东部沿海地区先发展起来,并涌现出环渤海、长三角、珠三角等城温家宝视察中部地区市群,以及中共中央提出“西部大开发”的战略,中部地区成了“被遗忘的区域”,中部地区经济发展严重滞后于东部沿海地区,为此,中共中央提出了“中部崛起”的重大战略决策。

“中原定,天下安”,中部地区指的是中国的山西、湖南、湖北、河南、江西、安徽六省。这六省处于中国的地理中部,好比是中国的心脏地区。

2004年3月,温家宝总理在政府工作报告中,首次明确提出促进中部地区崛起。2004年12月,中央经济工作会议再次提到促进中部地区崛起。2005年3月,温家宝总理在政府工作报告中提出:抓紧研究制定促进中部地区崛起的规划和措施。2006年2月15日,温家宝总理主持召开国务院常务会议,研究促进中部地区崛起问题。

中部六省中部地区包括湖北、湖南、河南、安徽、江西、山西六个相邻省份,地处中国内陆腹地,起着承东启西、接南进北、吸引四面、辐射八方的作用。中部依靠全国10.7%的土地,承载全国28.1%的人口,创造全国19.5%的GDP,是我国的人口大区、经济腹地和重要市场,在中国地域分工中扮演着重要角色。从中国整体发展的角度考虑,中部就是中国的“腰”,只有“腰板”直了,中国这个巨人才能走得正、走得稳,中国经济才能协调健康发展。从这个意义上来说,加快中部地区发展是提高中国国家竞争力的重大战略举措,是东西融合、南北对接,推动区域经济发展的客观需要。

3.政府发挥这些功能资金从哪里来?

天底下没有免费的午餐。政府与家庭和企业一样,要办事就要有钱,有支出就要有收入,但是与家庭和企业不同的是,政府作为公共权力和公共服务机构,本身没有收入来源,它的收入是来自于民,而后用之于民。

我们在享受政府所提供的各种产品和服务的时候,也需要付出相应的代价。与消费其他产品相似,我们在用水、用电、用气,或者在收看有线电视、乘坐公共汽车时,需要向相应的城市公用事业部门缴纳一定的使用费。同时,尽管像公园、广场、国防、治安等各种服务往往由政府向公众免费提供,但实际上,我们在享受政府所提供的各种服务的同时,也以纳税义务人的身份为政府的各方面开支缴纳各种税收。比如,在买卖各种商品的过程中,我们所支付的价格中已经包含了一定数量的税款;而当我们的收入达到一定水平后,就要向政府缴纳个人所得税;如果我们拥有一定数量的动产或不动产,就要为此而缴纳不同形式的财产税;此外,作为劳动者,我们之所以能够享受到社会医疗保险、失业保险和养老保险等各种服务,也主要是因为我们的收入所得中有一部分要以社会保险税(费)的形式上缴给政府部门。

目前我国的工商企业是商品生产和经营的主题,是政府为满足公共需要而索取收入的主要承担者,即主要纳税人。作为我国税种的增值税、消费税是由工商企业缴纳的,当前几乎占全部收入的50%以上,企业还要缴纳企业所得税。工商企业作为主要的纳税人的同时,也享受政府提供的工哦那个工程和公共服务,而且享受政府提供的各种优惠的支持,比如税收优惠、投资抵免、加速折旧、出口退税、财政补贴等。

但是很多时候国家的财政税收并不能满足其财政支出,于是国家可以以国家信用向老百姓借钱,即发行国债的方式来弥补财政赤字,但是无论怎么样国债仍然是居民的税收,是税收提前征收了,仍然是居民为了享受国家提供的各种产品和服务而必须付出的代价。

就像家庭一样,国家也需要对其收入和支出进行专门的管理。财政收支是通过国家预算来安排的,国家预算的编制和执行都要经过专门的机构审核和批准,而且这些掌管国家收支的部门还必须接受监督,那就要上升到制度的管理上去,所以政府还需要对预算制度进行管理。

总而言之,政府虽然不能直接创造财富,却可以通过其收入和支出行为来影响经济,间接影



响财富的创造,很多时候我们必须研究这些行为,弄清楚国家各种政策产生的效应,并寻找合适的财政体制,使之更好为社会服务,增加财富的创造。

引例八

地方政府债务约 11 万亿元 相当于我国去年全部税收收入

高速发展 30 多年后,中国经济眼下正显露出稳步慢行迹象。今后的中国经济巨轮将面临哪些挑战与机遇,又将如何突破旧有障碍,成就怎样的发展?在上周末召开的中国发展高层论坛上,来自国内外的多名经济学家,共话中国经济,纵论中国发展。

财政应该帮穷人不帮懒人

面对财政支出压力,楼继伟指出,中国政府已经做出承诺压缩行政经费方面的开支,并提出依照“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的原则做好民生问题。

他强调,对政府来说,不能只要碰到民生问题就都要去做,要考虑财政的可持续性,“目前仍有很多民生政策制度尚不完善、缺乏约束,我们应该帮助穷人,而不应该帮助懒人”。

社保漏洞不堵,给多少钱也会吃光

楼继伟说,增加社保基金的资源很重要。我们各方面的制度漏洞太多,社会保险方面的制度漏洞太多。如果我们不把这些制度的漏洞堵上,提供一些有约束、有激励的机制的安排,包括管理的方式,给多少钱也会吃光。

地方债务已达约 11 万亿

对于如何防范地方政府性债务风险问题,楼继伟透露,财政部正在部署有关地方债的调研,先以审计署统计的约 11 万亿元债务为基础,区分出显性、隐性、直接以及或有债务并分析风险,分门别类采取政策,制止住地方政府债务扩张的趋势。

11 万亿债务是个什么概念?据国家税务总局年初发布的数据显示,2012 年,全国税收收入完成超 11 万亿元。也就是说,需要花费全国一年的总税收,才能补上这个债务窟窿。

文章来源:2013 年月 25 日新民晚报·新民网



第 2 节 财政的基本含义和基本特征

1. 财政的基本含义

1.1 “财政”一词的由来

从人类发展历史来看,财政行为是伴随着国家产生而产生的,财政活动是一种历史悠久的经济现象,纵观我国几千年留存下来的古籍,我国古代属于财政范畴或接近财政性质的术语有:国用、国计、邦计、经费、理财、计政、度支等。其中“度支”一词沿用久,较接近财政涵义。但是真正有“财政”这一说法历史只有几百年的时间。

据考证我国“财政”一词最早见于文献记载的是光绪 29 年(公元 1903 年)印行的《十一朝东华录分类辑要》,清末何良栋编写。另《清季新设职官年表》中的“财政处大臣年表”栏记载光绪 29—32 年,户部下设财政处。光绪 32 年(1906 年)中央官制改革,财政处并入“度支部”,当时各省还有清理财政处,并设置了如正副财政监理等财政官员,这本新官年表是钱实甫编写的。据蔡次薛教授考证,我国使用“财政”一词是清末从日本移植过来的,日本明治维新(1868 年)后,从法文引进发 Finances 这个词时,吸收日文汉字“财”和“政”两个字,并合起来而成“财政”术语。明治十四年(1882 年),日本大藏大辅松方正义向日本天皇提出《财政议》(即财政奏折),这是日本官方首次在文件中使用这一术语。



1.2 财政的内涵

“财政”一词在日常生活中总是会被频繁地使用,比如我们总是会听到这样或那样的报道:皇家马德里足球俱乐部卖掉10多名“高新不出力”的球员后,在财政方面每年立减近7000万欧元的损耗;柯达公司今年第二财政年度的业绩明显不如富士公司;我这个月的财政有点紧张;美国的财政部前11个月里已经突破4000亿美元……

可见,“财政”一词在日常生活中经常被人们用来形容各类经济主体的收支及相关问题……但是,从财政学的角度来说,上述的“财政”都不是我们严格意义上的财政,财政必须具有特定的含义,那就是必须是以国家为主体的分配。

财政是一种以国家为主体的经济行为,是为国家实施并实现其职能提供财力的。

1.2.1 财政的产生

(1) 财政产生过程

财政是一个历史的范畴,是人类社会发展到一定历史阶段的产物。它的产生以社会生产力发展到一定历史阶段为基础,以国家的产生为前提。马克思认为,物质资料的生产是人类社会存在和发展的基础,当社会生产的产品超过了劳动者直接的个人消费需要而形成剩余产品的时候,当出现了国家参与剩余产品分配的时候,便产生了财政。

原始社会初期,社会生产力水平极其低下,由此决定了原始社会生产关系的基础是生产资料的原始氏族公有制。在一个原始氏族公社里,人们用原始的、简单的拉动手段共同劳动,劳动归公社全体成员共同占有,以维持他们最低限度的生活需要。当时,没有剩余产品,没有私有财产,没有剥削,没有阶级、国家,也没有财政。

到了原始社会末期,随着社会生产力的发展,剩余产品的出现,以及社会分工和商品交换的产生、发展,在原始社会公社内部开始出现了财产的私人占有。随着社会生产力和生产关系的进一步发展,私有制逐渐代替原始氏族公有制而成为整个社会的经济基础。私有制的产生与发展,将人类社会分裂为两个在经济利益上根本对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级,形成奴隶占有制生产方式。由于社会生产关系的变化,与此相适应的分配关系也发生了变化,即由原来没有剥削的平均分配变为能够凭借生产资料的占有权,参与社会产品分配的带有剥削性质的分配关系。私有制的产生以及社会被分裂为阶级,必然产生阶级利益的冲突,占统治地位的奴隶主阶级为了维护他们的既得利益,镇压奴隶的反抗,实现了巩固他们的统治,就需要掌握一种拥有暴力的阶级统治工具,这样就产生了国家。^①

国家不同于氏族组织的重要特征之一就在与公共权力的设立。而构成这种权力的,不仅需要武装的人,而且还要有物质的附属物,如监狱和各种强制机关,这些东西都是以前社会没有的。这就是说国家的产生,使社会上出现了一种脱离物质生产,专门从事阶级统治的机构人员,国家为了维持其存在并执行其职能,需要消耗一定的物质资料。但是国家本身并不从事物质资料的生产,其物质资料的消费就只能凭借国家的权力,强制地、无偿地把一部分社会产品占为己有,以满足国家的需要。这样在整个社会产品分配领域中就出现了一种由国家直接参与社会产品的分配,这就是财政分配。

正如恩格斯指出:“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税”^②。这里所说的捐税是国家财政分配活动的最初形式之一,是最早出现的财政范畴,也是一种最典型的财政范畴,它是国家凭借其政治权力对社会产品的强制征收,是国家赖以存在的物质基础。

^① 列宁:《国家与革命》[M],北京:人民出版社,1964,第30页。

^② 马克思,恩格斯:《马克思恩格斯全集》第21卷[M],北京:人民出版社,1965,第194—195页。



由此可见财政的产生经历了一个漫长的历史过程。简化为:原始社会→生产力水平极低→生产力水平发展→剩余产品出现→私有制产生→阶级产生→阶级斗争出现→国家产生→财政产生。

(2) 财政产生的条件

财政的产生,需要同时满足三个条件:

第一,剩余产品是财政产生的经济基础。这是因为:第一若没有剩余产品,就不可能有独立于生产过程的财政专门机构;第二若没有剩余产品,就没有可供财政分配的对象。

第二,国家的存在是财政产生的政治前提。

财政产生的政治前提是国家的产生和存在。如果没有国家,就没有财政分配的主体,也就没有财政。但是,由此产生了类似于“先有鸡,还是先有蛋”的争议。实际上,国家和财政的产生是一个漫长过程,从社会发展的历史看,在国家产生初期,由于政府和财政的规模小,财力上主要是由一个或少数贵族家庭支持,那时的财政实际是国王或皇帝的家庭财务。随着社会经济的发展,国家和财政规模不断扩大,才使国家财政与皇家财务分离,财政部门的机构和职能逐步完善。因此,可以说,财政是随着国家而产生的。但对于二者之间的关系及产生时间,应放在社会发展的漫长历史中考察。

第三,财政产生的根源是公共需要。人类社会有两大需求:私人需求和公共需求。私人需求主要由私人商品满足;公共需求则由公共商品满足。财政产生的根源在于私人部门不能有效提供公共商品以满足公共需求。原因是公共商品的非排他性。公共商品的非排他性使得所有消费者都不会为消费公共商品付费(免费搭车),使公共商品的成本得不到补偿。而私人提供的商品不仅要求成本得到补偿,而且通过出卖商品为其带来利润。因此,市场机制不能有效提供公共商品。公共需求只有通过非市场机制(主要是政府)来满足。在原始社会初期,尽管也存在公共需求,但因没有剩余产品因而不存在财政分配;在原始社会中期,出现了剩余,但由于没有国家,也不存在财政;只有到了原始社会末和奴隶社会初,一方面存在剩余产品,另一方面产生了国家,才出现财政分配。

2. 财政的基本特征

与一般的分配相比,财政分配具有三大特征,分别是:

第一,阶级性与公共性。国家历来是阶级统治的工具,政府则是执行统治阶级意志的权力机构,因而财政具有鲜明的阶级性。但财政又具有鲜明的公共性。这是因为:(1)国家或政府本身具有公共性,因为统治阶级的政治统治是以执行某种社会职能为前提的。(2)财政是为国家或政府执行其职能提供财力的,属于公办,自然具有公共性,自从国家产生以后,社会事务就划分为“公办”和“私办”两类,由政府来办的实务就是“公办”,由私人自己来办的实务就是“私办”,而且财政的公共性并不是因为“冠以公共财政”的名称而存在,而是因为财政本身的属性天然具有公共性。

第二,强制性与无直接偿还性。财政不遵循自愿原则,它是依据国家政治权力进行的强制分配。政府行为一旦发生,参加者都要接受,无法选择。例如政府对公民征税,个人必须交纳。任何形式的拒税都是违法的。这与市场机制不同,个人可以通过交换的方式退出。强制性是政治性集体行为的必然形式。财政无直接偿还性与其强制性相关。例如,国家征税之后,税收即归国家所有,不向纳税人付出任何报酬。但从财政支出过程来看,税收具有间接偿还性,但是每一个公民都无权要求从公共支出中享受与他的纳税额等值的福利,也就是说对每一个纳税人来说,他的付出与所得是不对称的,也就是非直接偿还性。

第三,收入与支出的对称性(或平衡性)。财政的运行过程就是财政的收支过程,因此,收入与支出的对称性构成财政运行的一个重要特征。财政收入与支出之间存在着相互制约的关系。收支是否平衡构成财政运行的主要矛盾。它反映政府和企业与居民之间的利益关系,反映中央



与地方政府之间的利益关系。因为如果常年形成大量的财政结余,说明政府集中的财富没有被充分利用,政府的职能没有充分发挥;如果常年形成赤字,则说明财政运行失控,影响了市场运行的效率,最终将会导致通过膨胀。收支绝对平衡几乎是不存在的。有时收大于支,有时支大于收。只要收支大体相等就是可行的。



第3节 财政的三大职能

1. 财政职能的研究角度

在通常情况下,我们经常会思考:政府应该对哪些产品征收消费税,对哪些产品给予税收优惠,这样做对这些产品的资源耗费和产量会发生什么影响呢?对哪些产品投资或不投资,对哪些产品给予补贴或不给予补贴,这样做将会产生什么影响?对个人征收高税率的个人所得税对个人的分配会产生什么影响?……

上述这些问题实际就是探讨财政对经济活动的影响,也就是财政的职能。但是财政的职能有很多,我们主要研究财政的经济职能,因为财政是政府的一种经济行为,是履行是实现经济职能的手段,所以我们要研究经济职能而不是其他社会和政治职能,而且我们研究财政的经济职能恰恰是从财政与其它经济活动主体之间的关系来讲的,而不仅仅简单罗列财政的具体工作。

无论是政府还是市场,它们的行为都会对经济主体产生影响,在研究政府的经济职能的时候有必要弄清楚政府的经济职能与市场的经济职能之间的关系,二者有没有联系?

财政职能与市场职能是有联系的,比如:(1)从总的方面来说,对于某些经济职能二者都是共同具有的,比如资源配置和收入分配职能,只是运行机制不同,表现在运用领域和作用方式是不同的,比如在收入分配职能上,市场主要是通过市场交换和价格机制来实现初次收入分配,而政府则是通过税收这种收入活动对经济产生影响达到二次再分配的目的;(2)同市场功能一样,财政的经济职能有正向影响也有负面影响,比如通常情况下依靠市场对资源起基础性的配置作用,可以到达有效率的配置结果,但是市场会失灵,导致资源的浪费,表现出无效率,这时通常的思路是进行政府干预,但是政府不是万能的,它也仅仅是一种资源配置体系,也会失效,那么政府干预失效怎么办?我们仍然需要纠正,这就转而对制度上的建设研究,即公共选择理论研究的内容。但是无论财政带来的效应的是正效应还是负效应,它都应该作为财政经济职能的表现,而不应该给予忽略。很多教材在对财政经济职能的表述上很显然并没有注意到这一点,这是不合理的。(3)我们这里研究的财政职能主要是从研究财政与经济主体之间关系的角度入手。而且在研究财政对经济主体的影响上我们也借用宏观经济学的研究方法,从政府、企业、家庭和进出口四部门之间的关系研究体现对社会的影响。

2. 财政的三大职能

2.1 三大职能的提法由来

财政的三大职能并不是一开始就有这种说法的。在20世纪30年代,凯恩斯的政府干预理论很好解决了资本主义的经济危机,但是凯恩斯的良药关注的仅仅是充分就业,即在现有的资源配置情况下,如何充分发挥社会的生产能力,并没有涉及到资源配置,为了弥补这个不足,20世纪40年代末开始,萨缪尔森试图把凯恩斯主义和马歇尔的新古典理论糅合起来,即把政府干预和市场机制综合起来,这种努力使得财政学的微观研究思想开始活跃,基于这个思想,1959



年美国著名财政学家理查德·马斯格雷夫^①在其经典著作《公共财政理论》中提出了著名的财政三职能:资源配置、收入分配、经济稳定。

2.2. 三大职能的表现

2.2.1 资源配置职能

(1) 含义

资源配置,广义的理解是指对社会总产品的配置,狭义的理解是指生产要素的配置。总而言之,就是利用有限的人、财、物等资源形成一定的资产结构、产业结构以及技术和地区结构使各种资源获得最大经济和社会效益。

在市场经济条件下,资源配置主要通过市场完成,市场在资源配置中起基础作用。在理论上常用帕累托效率来判定一国是否实现了其资源的优化配置。20世纪70年代,美国数理经济学家德布罗用严谨的数学方法,证明了帕累托最优与完全部分市场条件的等价性。而现实经济生活中完全竞争条件难以满足,存在着市场机制的缺陷。这意味着帕累托最优不过是理想化的状态。因此,在市场经济条件下,需要国家从社会的整体利益出发,运用财政配置手段,克服市场失灵。

财政资源配置职能是基于市场经济的,因此也应符合市场效率原则。但这并不妨碍我们在实践中向这种状态逼近。一些经济学家用次优理论来确定财政资源配置的目标函数。即如果能使得者所得大于失者所失,就是可行的选择。这表明财政资源配置的结果不可能使人人都满意。

但是在微观的帕累托效率标准不满足的情况下,我们仍然可以用一些宏观效率指标来反映整个社会的资源配置效率,比如:“景气指数”,“景气指数”,可以反映宏观经济运行状态的一些指标的结合:失业率、通过膨胀率、经济增长率、基尼系数、恩格尔系数、社会发展指数等等。

(3) 财政配置的机制和手段表现为

第一,根据社会主义市场经济条件下的政府职能,分清市场和政府的职能分工,确定社会公共需要的范围,确定财政支出占GDP的合理比例,从而保证高效的资源配置。

我国在过去的很长一段时间财政收支占GDP比重一直不合理,明显偏低,导致很多理应由政府承担的领域表现出资源配置无效率,比如:2003年的“非典”实际是暴露了我国公共卫生领域政府投入力度很不够,从而在这次危机中给国家和人民生命财产安全造成了极大的危害。近年来我国在教育、科技领域不断加大投入力度,整个国家的科技和教育呈现一片可喜的局面,目前我国虽然不能称之为教育强国,但是也成为全球的教育大国,环境保护、农业发展都较之以前有很大的改观,这都得益于我国的财政收入占GDP的比重已由逐年下降转为逐年上升。

引例九:

^① 理查德·阿贝尔·马斯格雷夫(Richard Abel Musgrave, 1910年12月14号—2007年1月15日),享年96岁。马斯格雷夫是二十世纪最主要的政治经济学家之一,全球著名的现代财政学(公共经济学)家。作为战后伟大的经济学家和思想家,理查德马斯格雷夫被誉为现代财政学的真正开拓者之一,是现代财政学之父。

马斯格雷夫是政府积极干预主义的倡导者。他坚定地认为政府是社会正义的工具和有效的巨集观经济政策。他的著作《财政学原理》(1959年)被称为后凯恩斯时代的代表作,在现代财政学中具有里程碑的意义。这本书对政府如何配置资源和满足各种社会需求进行了深入的分析。过去英美的经济学家大多研究的价格行为、供给和需求及与其他市场因素的互动关系。他们认为政府发挥的是次要作用,只是当市场失灵时才需要政府来弥补缺口。而马斯格雷夫认为政府有重要的经济作用,他研究出来了一种新的收支理论,提出了许多商品和服务最好由政府提供。他的理论将政府的经济活动分成了三个部分:资源配置、商品和服务的分配和巨集观经济的稳定。

在财政学的研究上,他首先提出了按照消费上的非竞争性和非排他性来划分公共物品和私人物品,并提出了财政的三大职能:资源配置、收入分配和巨集观经济稳定。另外,他还简化了凯恩斯模型、发展了代际公平和税务归宿等理论,为以后财政学的发展开辟了新途径。



企业办社会? No!

据媒体报道,富士康董事长郭台铭日前表示,正打算把公司以往承担的一些社会职能交还给政府,例如探索分隔 27 万工人的工作与生活环境,将宿舍卖给政府等等。

事实上,“富士康悲剧”以一种经典的方式深刻揭示了长期以来很少为人论及的一个道理:市场经济条件与“企业办社会”的模式根本上是不相容的。

在计划经济时代,“企业办社会”的情况在中国到处存在。相信稍微上点年纪的人至今都还记忆犹新,东北老工业基地的许文章来源中国酒业新闻网多所谓城市——如鞍山、抚顺等其实就是一个超级工厂。反过来说,像鞍钢这样的所谓企业,就是一个涵盖一切的社会,从托儿所到殡仪馆一应俱全。然而,这样的“企业办社会”是以牺牲经济效率为代价的,这也就是它们最终无一例外地难以维系,需要进行一场全方位的“国企改革”的原因。

不幸的是,以珠三角为代表的中国出口加工业基地在奉行市场经济外部条件的情况下,他们的企业却仍然试图沿袭这种“企业办社会”的内部管理方式。这自然又与它们雇佣的员工的身分结构高度相关——他们绝大多数是背井离乡的农民工,基本没机会在当地安家落户,遑论融入当地社会。在改革开放的前半段,由于企业的规模普遍比较小,问题一直被掩盖着,今天终于大规模爆发。郭台铭所诉的苦一点都不假:80 万人,相当于一个人口稠密的超级大县,甚至已达到了人口相对较少的省份的一个地级市的规模。富士康的这么多员工们除了干活、吃饭、睡觉、赚钱外,还有每一个人都离不开的社会性需求,像家人、朋友、恋人间的感情交往。

问题在于,富士康可不是以前的鞍山钢铁厂和大庆油田,郭台铭董事长也不是它们的党委书记。在市场经济的外部条件下,追逐利润是企业 and 企业家天经地义的事。退一万步说,即便富士康今后投入再多员工关怀,就像郭台铭陪同 200 多名海内外媒体记者参观富士康部厂房后在新闻发布会上作出的许多承诺那样,它也绝不可能把自己建设成又一个鞍山,当今的外部条件决定了它没有这个能力——它所能够办出来的社会,一定是一个非自然的、军营式的扭曲社会。一个正常的人际社会,就像自然界一样,是一个有机的生态系统。而计划经济时代的鞍钢之所以能够办成这样一种比较真实的社会,我们之前已经分析过,完全是因为它可以支付昂贵的经济成本,直至彻底牺牲效率,使自己根本就不再成为一个真正意义上的企业。

归根结底,“富士康悲剧”折射的是社会在急速转型过程中所支付的成本。而这 10 条年轻的生命,便是这种成本的震撼人心的集中体现。他们拷问着我们:当我们的经济正在向“市场”大踏步迈进的同时,我们的社会在组织和管理上怎样才能及时跟得上这种变迁? 市场经济不可能单兵突进,它的成功高度仰赖政治、社会、文化各领域的全面配套。

文章来源:华夏酒报? 中国酒业新闻网

第二,优化财政支出结构。在财政支出占 GDP 合理比例确定以后,要提高政府的资源配置效率就必须优化财政支出结构。财政支出结构也就是财政资源内部的配置比例,如生产性支出与非生产性支出比例,购买性支出与转移性支出比例等。在政府分配资源既定的情况下,要保证重点建设,压缩一般支出,提高资源配置的机构效率。

那么当今我国社会发展的重点领域在哪些方面呢?

我国国民经济和社会发展战略规划,明确规定了当前对资源配置的要求:向农业、教育、社会保障、公共卫生和就业等经济社会发展的薄弱环节倾斜;向困难地区和群体倾斜;向科技创新和转变经济增长方式倾斜。着力支持就业再就业,完善社会保障,促进构建和谐社会。着力推动自主创新,促进经济增长方式的转变。着力加大转移支付力度,促进区域协调发展。着力支持改革,完善社会主义市场经济体制。着力财政保障力度,加强政权建设。

引例十:



创新驱动战略提升行动促高新区再上新台阶

科技部日前发布的《国家高新技术产业开发区创新驱动战略提升行动实施方案》提出,到2020年,努力将国家高新区建设成为自主创新的战略高地,培育和发展战略性新兴产业的核心载体,转变发展方式和调整经济结构的重要引擎,实现创新驱动与科学发展的先行区域,抢占世界高新技术产业制高点的前沿阵地,充分发挥国家自主创新示范区、国家高新区的核心载体作用,以更强大的创新能力服务于创新型国家建设。

进入“创新驱动,战略提升”阶段

“去年7月,科技部在北京组织召开了国家高新技术产业开发区工作会,系统回顾和总结了国家高新区建设20年来所取得的成就与发展经验。”杨跃承说,在国家高新区20年发展建设中,第一个10年是国家高新区初创发展的10年,第二个10年是国家高新区“二次创业”的10年,现在国家高新区已迈入第三个10年,进入“创新驱动,战略提升”阶段。

据了解,经过20年的发展,国家高新区集聚了丰富的创新资源,创新了体制机制,优化提升了发展环境,涌现出一批具有竞争力的产业和企业,国家高新区已经成为我国高新技术产业发展的一面旗帜,成为我国依靠科技进步和技术创新推进经济社会发展、走中国特色自主创新道路的突出典范,成为引领科学发展、创新发展和可持续发展的战略先导。2012年国家高新区达到105家,营业总收入达到16.1万亿元,工业增加值占全国工业增加值的13.6%。

文章来源:中国创新网—中国高新技术产业导报,2013年4月

第三,合理安排政府投资规模、结构、保证国家重点建设。社会总投资分为企业投资和政府投资,政府投资主要指政府预算内投资。政府预算内投资规模就是指预算内投资在社会总投资所占的比重,它表示政府集中的投资对社会总投资的调节力度。

预算内投资机构和保证重点建设,在产业结构调整中起着重要的作用,这种作用对发展中国家有着至关重要的意义。在过去一段时间内,我国预算内投资占社会总投资比重曾经过低,公共设施和基础设施发展滞后对经济增长形成了“瓶颈”制约,比如:我国每年的“春运”实际根本问题是农村基础设施滞后,限制了不发达地区经济的发展和产业的引入,农民在当地没有就业机会就纷纷外出打工,从而使我国的运输能力面临巨大的考验。目前我国实施积极的财政政策以后,情况大有改观,今后我们仍然必须从财力上保证具有战略性的国家重大建设工程,但是切忌越俎代庖,排挤市场的作用。

第四,通过政府投资、科收和补贴,调节社会投资方向,提高社会投资整体效率。

引例十一:

产业转移升级 沿海台资企业协会青睐“中部崛起”

当前,受沿海地区用地紧缺,劳动力、水、电等生产成本上升等诸多因素影响,台资企业从沿海向内地迁移已经形成必然趋势。

为此,地处连接东西部纽带位置的长沙为了在良好态势中抢得先机。市台办、望城县政府利用长沙市台资企业协会换届这一良好契机,邀请了东南沿海各市台资企业协会会长和部分台商举行招商推介会。

在会上,上海、东莞、深圳、广州等地台资企业协会与湖南省台商投资区签署了《协作共建湖南省台商投资区的框架协议》。协议规定三方合作的基本原则是:积极沟通、务实合作、让利台商、发展园区,三方将本着“长期合作,共同发展”的原则,建立长效合作日常联络机制、互访联动机制、绿色通道机制三种机制。

来自上海台资企业协会的代表接受记者采访时表示,将积极响应“中部崛起”战略,向内地拓展投资,实现产业转移升级,推动双方的合作共赢。



作为率先进军内陆城市的长沙台商已经成为长沙发展的积极参与者与见证者,长沙市台商同胞投资企业协会将努力为沿海台资企业与湖南省台商投资层增进了解,加强合作,互利共赢,架桥铺路。据了解,仅长沙市今年上半年落户的台资企业就达12家,到位资金1亿美元,比去年同期增长100%。

东南沿海台资企业协会、长沙市台资企业协会和湖南省台商投资区三方都表示将以积极沟通、务实合作、让利台商、发展园区为目标,以湖南台商投资区为载体,积极创造条件,支持台商拓展发展空间,实现优势互补,合作共荣。

湖南省台商投资区管委员主任莫小佳表示,协议的签定将对今后湖南省台商投资区的招商引资工作产生积极而深远的影响。

湖南省台商投资区经省人民政府批准,于2001年3月成立。2006年7月,根据国家发改委[2006]8号公告精神,更名为湖南望城经济开发区。开发区规划控制面积29平方公里,已建成7平方公里,落户企业126家,其中台资企业20多家。2006年,开发区实现工业总产值51.1亿元,完成财税收入2.1亿元;其中台资企业工业总产值26.2亿元,实现财税收入1.04亿元。

文章来源:中国经济网

第五,提高财政配置本身的效率。对每项生产性投资的确定和考核都要进行成本—效益分析,对于公用建筑和国防工程之类的属于不能回收的投资项目,财政拨款应视为这种工程的成本,力求以最小的耗费实现工程的高质量,甚至作为财政收入主要形式的税收,也存在税收收入和税收成本的对比问题。我国近年来编制部门预算、实行政府采购制度、实施集中收付制度、“收支两条线”制度以及加强税收征管,都是提高财政资源配置效率的重大举措。

(3)具体表现

第一,消除不完全竞争。竞争性的市场只存在于规模报酬固定或递减的条件下,当某一行业或产品出现规模报酬递增的情形,就会出现垄断。垄断必然会导致市场资源配置的低效率。因此,政府可以在垄断行业建立公共企业或自然垄断行业实施管制等手段,促进资源的有效配置。

引例十二:

中国粮食保护价政策及其后果:

我国的粮食保护价政策是伴随着粮食供求形势的变化和粮食流通体制的市场化改革而出台并不断发展的。经过80年代中期、90年代初期粮食流通体制改革的两次反复,政府逐步认识到在中国人多地少的小规模生产条件下,放开市场,粮食具有生产下降或价格快速上涨的可能。为了稳定粮食生产,国家于1994年、1996年两次大幅度提高粮食收购价格,以调动农民生产积极性。应该说这两次提价对稳定和发展粮食生产起到了积极作用,但由于提价幅度过大,不仅使国内粮食价格由原来低于国际市场转为高于国际市场,基本丧失国际竞争力,也使国内粮食生产与流通进入恶性循环:政府高价收购——粮食丰收——市场粮价走低——保护价收购——库存猛增——顺价销售困难——粮食陈化、低价处理——压低市场粮价——保护价收购,粮食供求严重失衡。

为了保护农民种粮积极性,从1997年开始国家实施以保护价敞开收购农民余粮的政策。由于保护价政策扭曲了市场供求信息及1998年以后的宏观经济疲软导致粮食生产比较效益相对提高,使粮食供求进一步失衡,市场粮价持续低迷,国有粮食企业仓容及政府财政补贴均不堪重负。1999年仓储的粮食超过2000亿公斤,粮食库存总成本高达2000多亿元,保护价格政策成为财政赤字的一个重要原因。为此国务院在1999年5月中旬召开全国粮食流通体制改革工作会议,决定从2000年起适当缩小按保护价敞开收购的范围,促使农民调整粮食种植结构、发



展优质粮食生产。这一决定的出台标志着中国的粮食保护价政策由此走上“选择保护”之路。

应该说“选择保护”比全部保护要前进了,然而这种保护价政策本身由于不符合市场经济规律,在市场体制下尤其是在开放的市场之下,其效果仍然是有限的,其政策成本是巨大的,其负面影响是深远的。

资料来源:黄雪琴,中国粮食保护价政策的效率分析与政策走向,《粮食经济研究》2003年第4期。

第二,提供公共物品。这是政府职能最突出的表现,政府通过财政支出直接提供市场不能供给的国防、外交等公共产品,从而参与资源配置,克服市场在公共产品供给方面的实效。

引例十三:

生态环境是最公平的公共产品

习近平总书记在海南海南考察时强调,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。

美丽中国也是“中国梦”。然而,雾霾天、猪漂流、牛奶河、地下水污染等等频发的生态事件,表明环境污染已经到了一个临界点。请官员下河游泳,环保局长因雷人言论下课,也让环保部门成为最受关注的部门。事实上,雾霾围城、井水变红,都非“一日之功”,只不过在美丽中国的愿景面前,显得更加刺眼。

生态环境对每个人都是公平的,保护环境人人有责也人人受益。但现实中,为何总有人为眼前利益肆意制造污染?为何总有地方为GDP不惜牺牲环境?环境污染已经让人无法容忍,更可气的是当地政府和环保官员,也一屁股坐在污染企业一边,不惜强词夺理为排污者辩护。

这说明,环境问题不仅是单纯的经济和社会问题,还是一个治理问题。环保部门作为监督者或许也有难处。因此,有人说,请环保局长下河游泳,不如请市长下河游泳。因为政府部门和“一把手”,才是当地发展的最终决策者。在当前治理结构下,这样的说法不无道理。环境治理问题,深层上是一个地方的发展方式和政府角色问题。是以GDP和经济数据为重,还是以提供公共服务为主,体现的是不同的政府职能定位。

“良好生态环境是最公平的公共产品”,习近平总书记明确指出了生态环境的公共产品属性。既然是公共产品,就说明保持良好的生态环境,政府应承担主要责任。明确这一点,地方政府就应转变职能和发展方式,把提供平等的公共服务作为主要职责。环保执法,必须硬起来。

正如习总书记所说,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。不论从长远还是眼前看,保护生态环境和发展经济不仅不矛盾,反而会相互促进。良好的生态环境,本身也是投资环境的一部分,将有助于和谐稳定,让民众身体健康、心情舒畅,创造力将更加勃发,人毕竟是生产力的第一因素。相反,蓝天碧水没了,健康呼吸没了,发展还有什么用?

文章来源:新华每日电讯,2013年4月12日

第三,矫正外部效应。

如果外部市场效应无法通过市场机制得到适度解决,即无法通过市场估计解决一单位与另一单位的外部联系问题,使每一单位支出的边际代价等于边际所得,私人成本与社会成本发生偏离的结果必然是私人收益与社会收益的偏移。这表明存在外部效应时,市场机制难以达到私人收益与社会收益的一致,导致市场活动的结果偏离社会理想状态。

政府对外部效应的纠正重要手段即征税和补贴。对于负外部效应而导致的供给和消费过量问题,可以通过征税方式进行纠正,对于正外部效应而导致的供给和消费不足问题,可以通过补贴方式进行纠正。

引例十四:



排污权交易在中国的实践

我国经济在近20年来取得了另人瞩目的增长,但是,与高速经济增长相伴随的环境恶化日益成为制约我国社会经济可持续发展的重要因素。

根据国家环保总局2004年的统计,酸雨给我国造成的损失每年超过1100亿元,大气污染所造成的损失每年约占我国GDP总量的2%—3%。目前酸雨面积已占国土面积的30%,区域性酸雨污染严重。据河南省环保局提供的资料,该省有一半的城市居民生活在大气环境质量不宜人类居住的城市,半数城市进入二氧化硫和酸雨控制区。此外,酸雨频率急剧增高,河南省某市酸雨频率从2000年不足5%上升到2003年的41%。而河南只是全国的一个缩影。

酸雨的危害已经引起中国政府的高度重视,在《国民经济和社会展“十五”计划》中明确提出,到2005年年底全国SO₂排放总量在2000年的水平上削减10%，“两控区”(SO₂和酸雨污染控制区)SO₂排放总量在2000年基础上削减20%。但是,传统的行政手段控制大气污染存在诸多的困难,并且效果不理想。

长期以来,中国大气污染治理建立在单一“浓度控制”基础上,但是,单一的“浓度标准”控制排污模式阻止不了污染源数量和排放总量的增加,因为企业会用各种“巧妙办法”让排放标准“达标”,而企业排放污染“不超标”,环保部门没有办法促进企业治理污染。另据调查,管理部门也没有完全将超标排放污染物作为一种违法行为来处理。以企业排放二氧化硫为例,中国大气法要求超标排放企业缴纳罚款,企业每排放1公斤二氧化硫,有关管理部门收取0.2元的排污费,而企业减排1公斤二氧化硫则的支出远远超过0.2元,所以,由于受利益驱使,企业宁肯缴排污费也不愿积极治污,而监督和处罚违法者让政府也承担了很大的成本,因此我国政府希望用更多的市场机制来控制污染问题。

在美国环保协会的协作下,我国开始探索排污权交易制度,该制度最早在南通与本溪两城市试点,并取得成功。现在,在山东、陕西、江苏、河南、上海、天津、湖南也相继展开。

以河南省二氧化硫排放权交易制度为例,环保部门按照国家二氧化硫排放总量控制目标,确定地区环境容量允许范围内的排放总量,对现有排污单位一次性无偿分配某个时期的二氧化硫年排放总量控制指标,并以排放许可证的形式发放到企业,无证企业不能排污。分配给排污单位的指标可以进行交易,剩余指标可以储存,储存指标长期有效,指标用完的企业将停止排放,否则将受到极为严厉的处罚;为了鼓励企业少排污、节约指标,每个交易年度结束时,环保部门将每个企业的剩余指标自动划入下年度的排放指标。为了保证许可证制度的实施,河南省还利用在线自动监测网(CEMS系统)技术全天候不间断地监测、纪录企业的二氧化硫排放情况,并向环保部门传送相关数据。在排污权交易制度下,排污权的交易价格由市场双方参照二氧化硫的削减成本和市场供求情况自行确定,达成交易意向后还需经当地环保部门批准才能生效。

案例来源:改编自《21世纪经济报道》,《排污权的买卖》2004—04—12

第四,解决信息不对称

信息不对称,逆向选择和道德风险的存在导致了市场的不完全性。由于不完全市场的存在使得资源难以实现有效的配置。消费者购买的价格可能高于实际所应支付的价格。这不仅达不到效用的最大化,而且也不能鼓励生产者去生产适当的产品组合。这要求公共部门提供适当的补偿活动,提供相应的信息。

引例十五:

二手车市场诚信机制中政府的作用

曹先生到旧机动车交易市场买车。经销商李先生极力推荐他的“昌河”,有牌照,有一切正规手续,外观看起来也很亲,价格也合适。可当曹先生问起这车原来是做什么用时,李先生却支



支吾吾岔开了话题。听到曹先生要试驾,他连忙阻止:“你们坐着我来开。”他的言行引起曹先生的怀疑。他认真查看过户手续,结果发现这辆车是出租车,已经用了5年,已快报废,而里程表却显示只有5万公里。

金先生在摩托车市场看重一辆九成新的二手摩托。店主称此车已被另一客户“相中”,只因未带足现金才未取车。金见该车车牌、行车证等证件齐全,店主还承诺可帮其年审,恐“好车”被人抢走,遂出4800元高价匆匆购得此车并与店主签了“转让协议”。金先生让店主办理年审却一直办不下来,便到交通大队查询,才知该车交通肇事一直未解决,不能年审。

二手车市场上存在严重的信息不堆成,有关旧车真实质量、价值、卖方比买方总拥有更多的信息,在谈判中处于劣势地位。卖方可以将旧车的外观装饰一新,并将其质量吹得天花乱坠。信息不堆成的存在使欺诈横行。由于有一定概率买到次车,所以顾客只接受平均价格水平。长此下去,那些货真价实、优质优价的好车就会退出旧车市场,结果旧车市场上只能是次车满天飞了。在这里,以低廉的成本让顾客得到有关旧车的真实信息,是解决旧车市场“劣币驱逐良币”现象的关键。政府出面建立质量评定机制,制定规则并监督规则的执行是最为重要的途径。如果政府在这里缺席,那么就只有卖方自我约束,或依靠权威性不如政府的民间机构了。

2.2.2 收入分配职能

(1) 含义

财政的收入分配职能是指实现公平分配。国民收入分配分为初次分配和再分配。初次分配是在直接的生产过程中实现的,它按照效率原则进行,通过市场和价格机制来完成,社会财富被以工资、利润和利息等形式分配给生产要素的所有者,初次分配注重经济公平,由于初始条件的不同,初次分配会导致不公平。再分配是由政府(财政)进行,通过税收和财政支出进行再分配,以校正市场的初始不公,再次分配注重社会公平。

由于公平是一种主观价值判断,含有历史、道德的因素,在经济学界至今尚未有一个一致认同的公平定义。公平包括两方面含义:

一是对所有社会成员参与经济活动的资格都一视同仁,所有社会成员都按同一规则参与经济活动,按照其对生产的贡献份额获取相应的收入即机会均等,又称经济公平。这种均等,实际上遵循的是市场原则,属于市场公平。市场公平体现市场效率的要求,注重经济领域中主体之间竞争的公平性,强调经济投入与经济回报之间的比例的合理性,往往是在平等竞争的环境下由等价交换来实现,在社会财富的分配上表现为通过按劳分配和按要素分配相结合。

二是强调劳动成果在分配上的均等,这种均等是遵循道德准则,属于社会公平。社会公平不是收入分配的平均主义,而是把收入差距控制在各阶层可以容忍的范围内。注重在社会领域中各主体之间竞争的公平性,着重于社会投入与社会回报之间的比例合理性,体现权力、机会和结果方面的平等。在社会财富的分配上表现为通过财政手段再次分配。

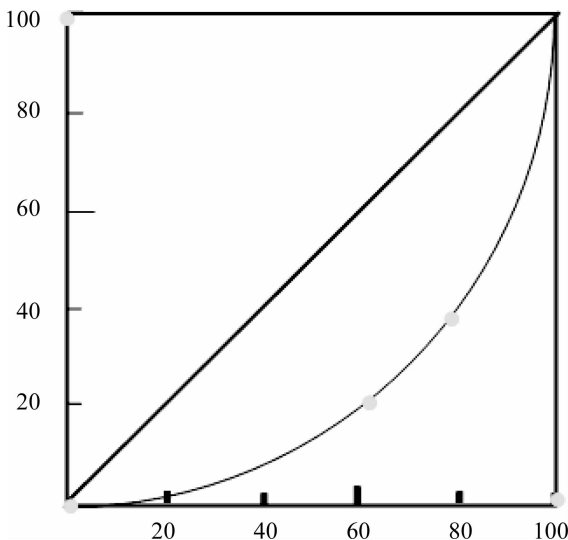
在市场经济中,影响收入分配的因素主要有两个:一是经济主体拥有的要素(如劳动力、知识、资本、自然资源等)的数量,又称为资本禀赋,它取决于先天继承和后天积累;二是这些生产要素在市场上的价格。如凭借劳动力获得工资,凭借资本获得利润,凭借土地获得地租等。但在竞争中,有许多不公平的因素影响市场机制决定的分配格局。由于要素拥有水平和市场价格水平的差异,劳动所得和资本所得之间及其内部会产生极大的差别。例如,人的出生是无法选择的,但出生地、家庭的贫富影响到个人今后的教育及择业机会,以及他在市场体系中可以获得的收入。人们也存在天份上的差异,有的天生残疾,根本无法提供劳动,因而也无法获得收入。可见,在市场体系中,每个人获取收入的机会是不均等的。收入过分悬殊被社会认为不公平。若任其发展会给社会带来危害。因此,政府必须出面干预,缓解收入分配上的不平等,维护社会的稳定和整体、长远的利益。



要调节收入分配关系,就要了解收入的差异状况。个人收入差距一般用基尼系数来测量。基尼系数是在洛伦兹曲线的基础上计算的。洛伦兹曲线反映收入分配的公平程度。但是,家庭财富中还包含有很多非货币因素。洛伦兹曲线只统计了货币收入,忽略了许多对经济福利而言很重要但又难以量化的因素。此外,该曲线并没有解决哪种收入分配方式更好的问题。

表示收入不平等程度有很多方法,最常用的方法是洛伦兹曲线(Lorenz curve)和基尼系数(Gini coefficient)。

在图 2.1 中,横轴表示积累的人口百分比,纵轴表示积累的收入(GNP)百分比。因为横轴与纵轴最大刻度都是 100,因此,两轴正好围成一个正方形。图中的曲线即为洛伦兹曲线,它表示每个百分比人口所获得的相应百分比收入。



如果洛伦兹曲线和对角线 OE 重叠,表明社会财富绝对公平平均分配给了所有家庭,与绝对平均不同的另外一个极端就是一个家庭拥有全部社会财富,洛伦兹曲线和 ONE 重叠。当然,这两种极端情况并不是真实的社会财富分配状况,居于二者之间的 ODE 才是真实的洛伦兹曲线。

洛伦兹曲线与对角线之间的距离越远,收入分配越不公平,反之亦然;如果用一个数字来表示不平等的程度,人们常常使用基尼系数。基尼系数可能通过计算洛伦兹曲线与对角线的面积除以对角线与两轴围成的三角形面积而得到。用公式表示为: $G = A / (A + B)$ 。当洛伦兹曲线和对角线 OE 重合,则 $A = 0$,基尼系数为 0,收入绝对公平;如果洛伦兹曲线为 ONE,则 $B = 0$,基尼系数为 1,收入绝对不公平;通常基尼系数位于 0 和 1 之间,基尼系数越大,反映一个社会的收入分配越不公平,基尼系数越小,反映一个社会的收入分配越公平。根据国际惯例,一般认为基尼系数位于区间(0.3,0.4)之间是比较合适的。

引例十六:

统计局发布 2003 至 2012 年全国居民收入基尼系数

国家统计局今天在国务院新闻办新闻发布会举行新闻发布会,会上发布了 2003 至 2012 年全国居民收入基尼系数:

中国全国居民收入的基尼系数,2003 年是 0.479,2004 年是 0.473,2005 年 0.485,2006 年 0.487,2007 年 0.484,2008 年 0.491。然后逐步回落,2009 年 0.490,2010 年 0.481,2011 年 0.477,2012 年 0.474。



据国家统计局局长马建堂介绍,2003年到2011年基尼系数,是按照新标准、新口径、老资料计算出来的,不排除2013年会按照新标准取得的新数据,对这些历史数据进行适当修订。但是,到底修订不修订,修订多少,我现在还没法说,因为2013年的收入数据要到明年这个时候才能有。

世界银行计算的中国居民收入基尼系数跟统计局发布的基尼系数很接近,统计局有关单位测算的数据还略微高一点。怎么看待这个数据?马建堂表示,第一,这些数据、这个曲线说明了我们国家加快收入分配改革、缩小收入差距的紧迫性。因为0.47到0.49之间的基尼系数不算低。第二,说明了从2008年金融危机以后,随着我国各级政府采取了惠民生的若干强有力的措施,中国的基尼系数从2008年最高的0.491逐步地有所回落。

文章来源:中国经济网,2013年01月18日

(2)收入分配的机制和手段表现为

第一,划分市场分配和财政分配的界限和范围,原则上属于市场分配的范围,财政不能越俎代庖,凡属于财政分配的范围,财政应尽其职。比如,应由市场形成的企业职工工资、企业利润、租金收入、财产收入、股息收入等,财政的职能是通过再分配进行调节。而医疗保健,社会福利、社会保障等,则应改变过去“企业办社会”的状况,由财政集中分配,实现社会化。

第二,通过税收调节收入分配。如征收个人所得税、社会保障税等,把资金从那些较富的人手里征集起来,缩小个人收入差距;通过征收财产税、遗产税和财产与税调节财产分配状态。

第三,通过转移支出,如社会保障支出、救济支出、补贴等,改善低收入阶层和丧失劳动能力的居民的生活状况,提高其实际收入与福利。完善社会福利制度。兴建公共福利设施,开展福利事业,提高生活质量,这也可缩小个人收入差距。

第四,建立统一的劳动力市场,促进城乡间人口的合理流动。打破人口流动壁垒,使劳动者可以通过以足投票获得最大效用,是遏制城乡差距和地区差距的有效途径。

第五,规范工资制度。由国家预算拨款的财政机关公务员的工资制度和视同政府机关的事业单位职工的工资制度应该规范,凡是纳入工资范围的收入都应该纳入工资总额,取消各种名补和暗补,提高工资的透明度;实现个人收入分配的货币化和商品化;适当提高工资水平,建立以工资为主、工资外收入为辅的收入分配制度。

2.2.3 经济稳定和发展职能

(1)经济稳定含义

经济稳定包括以下三方面含义:

(1)充分就业。它是指有工作能力且愿意工作的劳动者能找到工作。就业是指一切用自己的劳动维持生存的活动。但充分就业并不意味着100%的人都就业,而是指就业率(已就业人口占全部应就业人口的比率)达到了社会认可的比率,比如95%、97%等等,这是考虑到季节性和磨擦性等因素后的就业。一般认为,就业率在97%以上为充分就业,95%左右为一般就业。在充分就业的情况下,一国资源配置处于相对合理状态,人、财、物得到了充分利用。如果一个国家存在大量失业,则表明该国的人力资源配置存在巨大浪费,也表明该国的物力和财力资源配置出现了严重问题。大量失业会影响社会的安定,破坏经济稳定。总之大量失业对社会经济运行构成威胁,导致收入分配不公和社会动乱。据估计,美国在20世纪70、80年代停滞时期,因高失业率造成的损失在1万亿美元。所以,要保证社会经济的正常运转,就必须解决失业问题。各国政府的经济政策,往往把充分就业放在首要位置。

(2)物价稳定。它是指维持物价总水平基本稳定。物价稳定并不意味着物价不变。在纸币流通的条件下,即使在正常时期,物价也有缓缓上升的趋势。但只要物价上涨的幅度控制在一定的范围内,比如3%以下,即可视为物价稳定。



(3)国际收支平衡。它是指一国在进行国际经济交往时,其经常项目和资本项目的收支大体保持平衡。由于一国的国际收支同国内收支是密切联系的,国际收支会平衡会破坏国内经济均衡;反之,国际收支平衡是稳定国内经济的一个杠杆。经济稳定要求国际收支不出现大的逆差和顺差。但由于经济周期的更替、经济结构调整及货币供求的变化等因素会导致国际收支不平衡。如在固定汇率制度下,一国国际收支出现逆差,会造成货币紧缩、利率上升、投资和消费大幅度减少,经济萎缩。如果一国国际收支出现顺差,又会导致国内货币投放扩大,物价上涨,通货膨胀。

(2)经济发展的含义

要理解经济发展的含义就必须要了解经济增长和经济发展之间的关系。经济增长是指社会财富即社会总产品量的增加。它一般是用实际国民生产总值(real GNP)或国内生产总值(real GDP)的增长率来表示。经济发展是对一个国家提出的更高的标准,具体来说经济发展当然包括经济增长,但它还包括经济结构的变化。这些变化包括:

第一,投入结构的转变。从简单劳动转变到复杂劳动,从手工操作转变到机械化操作,从传统生产方法转变到现代生产方法,从劳动密集型技术转变到资本和知识密集型技术。生产组织和管理形式从传统的小生产转变到现代大公司。

第二,产出结构的转变。主要表现为三次产业结构的变化。在国民经济中,第一产业的劳动力和产值比重趋于下降,第二产业比重趋于上升,第三产业比重逐渐扩大,最终成为经济中最大的部门。在产业结构的转换过程中,农村人口向城市转移,城市化与工业化同步进行。

第三,产品构成的变化与质量的改进;

第四,居民生活水平的提高;

第五,分配状况的改善。

我国自改革开放实行市场经济体制 30 多年以来,经济得到高速稳定的增长,国内经济出现可喜的形势,但市场经济在作出巨大贡献的同时也产生了一系列的隐患,那就是我们在关注经济增长的同时,忽略了与经济相关的其他领域的改善,最为典型的就是环境污染问题,我们过去在很长一段时间所谈到的发展,主要只考虑经济增长、收入分配、贫困减轻、就业、健康与文化水平、甚至还包括人的自由等问题,而对环境问题常常忽视了,或者只是简单地提及。这主要是因为发展的早期,环境问题不是那么突出,对环境问题造成的危害性认识不足。还有一个原因那就是对环境与发展的关系存在着一种片面性的看法,即认为,经济增长与环境保护是相互矛盾的。这从私人主体的角度来看更是如此。首先,环境保护需要巨大的投资,在经济发展的较低水平上,发展中国家是负担不起这么大的费用的,简言之,环境保护是一种奢侈品,发展中国家是享受不起的。其次,发展中国家经济落后,因此,加快经济发展步伐应是优先考虑的目标;而要促进经济增长,对资源的利用强度当然就比较大,这就不可避免地导致环境在一定程度上的退化。这就是说,环境恶化是经济发展必须付出的代价,否则,经济就发展不起来。

很显然,享受优良的生存环境是一种公共需要,生存环境的破坏带给社会的影响是巨大的,因此对于环境的保护就必须由政府来承担。

(3)政府在促进经济稳定和发展的机制和手段

第一,实现经济的稳定增长,关键是要实现社会总供给与总需求的平衡。供求平衡是宏观经济的基本问题,如果总供求保持平衡,物价总水平总是基本稳定的,经济增长率也是适度的,充分就业也可实现。财政调节总供求,就是通过财政收支分配,来矫正微观经济主体的分散活动所形成的不利结果。在这方面,预算收支起到杠杆作用。国家预算收入代表可供国家支配的物资量,是社会供给总量的一部分,而国家预算支出会形成货币购买力,是社会需求总量的一部分。根据各时期供求总量的变动状况可采取不同的预算政策:



当社会总需求 $>$ 社会总供给时,财政可以减少支出和增加税收,实行财政的紧缩政策。

当社会总供给 $>$ 社会总需求时,财政可以增加支出和减少税收的适度放松的政策,即积极财政政策。

在社会供求总量大体平衡时,应采取预算平衡的中性政策。

第二,通过制度性安排,让财政在经济中发挥自动稳定器作用。在税收方面,体现在累进所得税上。当经济处于繁荣期时,需求扩张,收入上升,纳税人收入适应更高级次的累进税率,从而使税收自动增加,使个人可支配收入相对减少,于是税收对高涨的经济起平抑作用,防止经济过热;当经济处于萧条时,需求疲软,收入锐减,个人收入适用较低税率,税收数额自动减少,使个人可支配收入相对增加,于是形成对消费、投资需求的刺激,促进经济复苏。

自动稳定器在支出方面主要表现为社会保障支出。在经济繁荣时期,人们收入增加,接受救济的人减少,政府救济支出相应减少,从而减缓消费需求的增长;在经济萧条时期,失业人数增加,收入减少,接受救济的人增加,政府的救济支出也相应增加,从而增加个人收入,刺激消费需求 and 经济回升。

第三,通过投资、补贴和税收等多方面安排,加快农业、能源、交通运输、邮电通信等公共设施的发展,消除经济增长中的瓶颈,并支持第三产业的兴起,加快产业结构的转换,保证国民经济稳定与高速的最优结合。

第四,财政应切实保证非生产性的社会公共需要,为经济和社会发展提供和平的、安定的环境,治理污染、保护生态环境、提高公共卫生水平,加快文教发展,完善社会福利和社会保障制度,使增长和发展相互促进,相互协调,避免出现某些发展中国家曾经出现的“有增长而无发展”或“没有发展的增长”现象。