

CHINA'S

MARKET-ORIENTED

REFORM

AND

FUNCTION TRANSFORMATION

OF PUBLIC FINANCE

中国的市场化改革与 公共财政职能转换

闫坤 于树一 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国的市场化改革与 公共财政职能转换

闫坤 于树一等 / 著



图书在版编目(CIP)数据

中国的市场化改革与公共财政职能转换 / 闫坤等著. —北京:
社会科学文献出版社, 2016. 3
ISBN 978 - 7 - 5097 - 8737 - 3

I. ①中… II. ①闫… III. ①公共财政 - 财政职能 - 研究 -
中国②公共财政 - 财政改革 - 研究 - 中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 025785 号

中国的市场化改革与公共财政职能转换

著 者 / 闫 坤 于树一 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇

责任编辑 / 王玉山

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13 字 数: 174 千字

版 次 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8737 - 3

定 价 / 65.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前 言

21 世纪的中国公共财政应该向何处去？或者说，在可以预见的将来，中国公共财政体系的建设思路，大体应该遵循什么样的路径选择与制度安排？这无疑是一个非常具有时代感的重要命题。

回顾改革开放 30 多年来中国财政改革所走过的艰辛历程，其中具有里程碑意义的事件，大致有这样几个：一是 20 世纪 80 年代中期的两步“利改税”和实行“分灶吃饭”财政体制；二是 1994 年实施的税制改革与“分税制”财政体制改革；三是 20 世纪 90 年代末期开始的构建公共财政框架体系。如果从事件发生的逻辑结构来考察，“分灶吃饭”和“分税制”财政体制改革，都可以看作是构建公共财政体系的重要前期基础性制度铺垫，而建设公共财政这一改革目标的提出，则是中国财政运行机制因应市场化转型的根本性制度变革。

20 世纪 90 年代中后期以来，中国财政管理体制改革由以收入为核心的制度安排，向以支出为重点的公共财政制度建设转型，并非仅仅是一系列历史事件的简单累积，更是具有深刻时代背景的。从制度变迁的策略选择来看，在从计划经济走向市场经济的转型路径上，与苏联和东欧国家不同，我国采取了一种利用已有组织资源推进市场化进程的“渐进演化”模式。这种改革策略的选择，避免了激进改革容易导致的社会剧烈动荡。经过 30 多年改革开放的实践检

验，其路径选择优势截至目前仍旧是相当显著的。

在我国财政体制改革的初期，为与经济体制改革的渐进性相适应，减少改革的成本和阻力，财政改革率先集中解决那些难度相对较小或亟须调整的制度和事项，沿着“先收入改革、后支出改革”的路径展开。健全公共财政体系目标的提出，因更多地蕴含了政府支出方面的安排与管理，日益成为中国公共财政体系中深层次的核心命题。由于其更多涉及国家结构转型，涉及包括立法机构、财政部门、利益集团和社会公众等各相关主体的利益格局调整，因此，其也日益成为社会各界所广泛关注的核心议题。从这个意义上讲，这种从先易后难的角度出发，率先启动“边角改革”，逐步深化到“核心改革”的策略，是符合我国财政改革的历史趋势与逻辑结果的。

本书紧密结合健全公共财政体系的现实需要，立足于市场化进程中公共财政运行机制的演进脉络和现实全景，对完善中国公共财政体系进行系统化的梳理与解构，并尝试探求其未来发展中可能的路径选择，自然就具有非同一般的时代意义。

本书的作者还有马蔡琛、张鹏和李成威，此外，闫坤和于树一对书稿进行了全面修改和最后统稿，感谢各位作者的智力贡献！本书的撰写和出版还得到国家社会科学基金和中国社会科学院的资助，社会科学文献出版社的领导和编辑人员为本书的编辑出版付出了大量心血，在此一并表示感谢。最后，本书还存在着一些不足，希望读者提出宝贵意见，以便我们在今后的工作中加以改正。

目 录

1. 市场化进程中的中国公共财政：约束前提与制度演化	001
1.1 健全公共财政体系的制度约束前提：社会主义市场经济	001
1.1.1 我国的社会转型具有比较典型的“二元经济” 条件下“双重转型”的特点	002
1.1.2 我国的社会转型路径呈现一种渐进式制度 变迁的轨迹	002
1.1.3 政府部门在我国的社会经济转型中 发挥着重要作用	003
1.2 中国公共财政体系的制度演化	004
1.2.1 改革开放前的中国财政：简要回顾	004
1.2.2 放权让利：中国公共财政改革的逻辑起点	004
1.2.3 走向市场经济：中国公共财政的体制创新	010
2. 市场化进程中中国公共财政的目标模式	015
2.1 公开透明：建设阳光财政体系	016
2.1.1 建立符合国情的预算透明度标准	016
2.1.2 建立具有指导性的预算透明度标准	017
2.1.3 建立不断完善的预算透明度标准	018
2.2 预算公共化：当代中国公共预算改革的时代主题	018
2.2.1 预算公共化是一个渐推渐进的动态过程	020

2.2.2	预算公共化是一个传统政治哲学与现实国情的融合过程	021
2.2.3	预算公共化是一个“自上而下”与“自下而上”相结合的演进过程	022
2.2.4	预算公共化是一个实体公共化和程序公共化分别推进的非均衡过程	023
2.2.5	预算公共化是一个以“边角改革”推动“核心改革”的演化过程	024
2.3	政策工具组合的多样性：中国财政政策的螺旋演进	025
2.3.1	财政政策的调控工具由单一化向多元化演进	026
2.3.2	财政政策融入经济全球化后的被动相机抉择色彩日趋浓厚	027
2.3.3	财政政策与货币政策的螺旋式组合	027
3.	社会主义市场经济下政府职能界定	029
3.1	社会主义市场经济下政府与市场的关系	029
3.1.1	关于政府和市场关系的相关研究述评	030
3.1.2	政府干预的理由与制约：市场失灵与政府失灵	033
3.1.3	政府与市场关系的理论模式	041
3.1.4	社会主义市场经济下我国政府与市场关系的确立	047
3.2	当前我国市场化进程中的政府职能及职能转换	049
3.2.1	政府按职能范围分类	050
3.2.2	我国市场化改革及其政府职能转换	053
4.	社会主义市场经济下公共财政职能界定	063
4.1	关于公共财政职能及其实现工具的理论观点综述	063
4.1.1	关于公共财政职能的理论观点综述	063
4.1.2	关于公共财政职能实现工具的理论观点综述	065

4.2	公共财政的基本职能与政策职能	068
4.2.1	公共财政的基本属性决定公共财政的基本职能	069
4.2.2	社会主义市场经济的公共财政属性决定公共 财政的政策职能	070
4.3	公共财政的基本职能与实现机制	073
4.3.1	公共财政基本职能的内容	074
4.3.2	公共财政基本职能的实现	077
4.4	公共财政的政策职能与实现机制	078
4.4.1	公共财政资源配置职能与实现机制	078
4.4.2	公共财政收入分配职能与实现机制	088
4.4.3	公共财政经济稳定职能与实现机制	095
5.	公共财政收支的职能分析	101
5.1	财政收入的基本职能：满足提供公共产品和服务的 资金需要	101
5.2	财政收入的政策职能	102
5.2.1	财政收入的资源配置职能	102
5.2.2	财政收入的收入分配职能	104
5.2.3	财政收入的经济稳定职能	107
5.3	财政支出的基本职能：提供公共产品和服务	109
5.3.1	公共产品和服务的提供主体	109
5.3.2	公共产品最佳规模的确定	111
5.4	财政支出的政策职能	113
5.4.1	财政支出的资源配置职能	113
5.4.2	财政支出的收入分配职能	117
5.4.3	财政支出的经济稳定职能	121
6.	开放环境中的中国公共财政	124
6.1	开放环境中公共财政体系的影响因素	125
6.1.1	影响公共财政体系的国际竞争因素	126

6.1.2	影响公共财政体系的国际合作因素	129
6.2	当前我国公共财政体系面临的开放环境	140
6.2.1	债务风险扩散	141
6.2.2	金融风险财政化	142
6.2.3	实体经济困顿和悲观预期	144
6.2.4	世界经济深度调整	145
6.2.5	世界经济面临困局	146
6.3	开放环境中健全我国公共财政体系的要点	148
6.3.1	通过结构调整破解实体经济增长困局	148
6.3.2	控制债务和赤字	149
6.3.3	通过财政政策稳定经济预期	149
6.3.4	世界经济深度调整	150
7.	健全中国公共财政体系的路线图与实施方略	152
7.1	从效率走向公平：现代税制结构的优化与完善	152
7.1.1	加大高收入群体流量资产和存量资产的 税支出	153
7.1.2	降低低收入群体收入和消费的税收负担	155
7.1.3	促进高就业企业发展	156
7.1.4	扭转地区间不合理税收转移	158
7.2	以民生看待发展：基于绩效取向的公共支出管理改革	160
7.3	政府间有序分工：构建政府间转移支付的道路规则	163
7.3.1	转移支付支出的“来龙”与“去脉”： 非规范化的体制调整与资金转移	164
7.3.2	以事权划分为基础的道路规则：推进转移支付 法治化的路径选择	165
7.3.3	制度创新的运行平台：构建财政转移支付 预算体系	167

7.4 从满足公共需要到实现公共管理：阳光财政体系建设的 路径选择	169
7.5 与国际环境和谐相融：健全对外开放的中国公共 财政体系	171
8. 中国市场化改革过程中公共财政职能定位与转换的 政策建议	173
8.1 根据政府职能转换的内在要求，把握公共财政职能 转换的方向和深度	173
8.1.1 政府职能与财政职能的关系	174
8.1.2 政府职能对财政职能转换的影响	174
8.1.3 把握财政职能转换的方向和深度	175
8.2 以公平效率为标准，实现公共财政的基本职能与 政策职能	176
8.2.1 公平与效率在我国市场经济发展中的关系	177
8.2.2 协调市场与政府两种机制	178
8.2.3 正确处理收入差距与效率的关系	178
8.3 以公共产品和服务为对象，实现财政资源配置职能	179
8.3.1 我国资源配置的效率准则及其实现机制	179
8.3.2 财政资源配置职能的实现方式	180
8.4 以缩小收入差距为目标，实现财政收入分配职能	181
8.5 维护经济稳定和促进发展方式转变，实现财政宏观 调控职能	183
8.6 在全面建设小康社会的目标约束下，搭建公共财政 职能体系新框架	185
参考文献	189

1. 市场化进程中的中国公共 财政：约束前提与 制度演化

1.1 健全公共财政体系的制度约束前提：社会主义市场经济

具体的公共财政制度安排在不同的社会经济体制下具有不同的特征。在一个什么样的体制前提下研究公共财政体系建设，是我们总体性考察中首先需要解决的问题。在中国研究公共财政问题，必须面对中国的现实。由此，我们面临着两种思路的选择：一是社会主义市场经济体制；二是社会转型期的过渡性制度安排，这涉及研究的现实性与前瞻性的关系问题。本书的研究将在公共财政体系框架内，更多地倾向于理论性分析。而作为一个理论分析体系，其分析起点应当是一个相对稳定的经济体制^①。因此，本书的着眼点并非某一特殊时期个别的财政管理问题，而是以相对成熟规范的市场经济体制，以及在此体制下的公共财政的内涵与外延，作为问题研究的逻辑起点。但在总体把握上，我们仍旧需要充分考虑社会转型期的体制约束条件对于现时中国公共财政各利益相关主体的互动影响。

^① 高培勇：《国债运行机制研究》，商务印书馆，1995，第23页。

20 世纪 90 年代以来,全球实行计划经济体制的国家,先后开始了向市场经济的转型,从而在世界经济格局中出现了一种新的经济运行模式——转轨经济。全球正在经历从计划经济向市场经济转型的经济体大约有 30 个亚欧国家,涉及世界人口的 1/3。全球的转轨经济大体上分为两种——苏联和东欧国家的“激进模式”与中国的“渐进模式”。

概括起来,中国“渐进模式”下社会经济转型的特异性因素可以归纳为以下几个方面。

1.1.1 我国的社会转型具有比较典型的“二元经济”条件下“双重转型”的特点

就中国经济状况而言,一方面,由于尚未完成向市场经济的转轨,而具有不同于一般发展中国家市场经济的特点;另一方面,中国受历史因素的影响,具有不同于大多数苏联和东欧转轨经济的特征——最突出地表现在总人口的规模及农村人口的比重上,呈现比较典型的规模庞大的城乡“二元经济”特征。按照世界银行的观点,中国的社会经济转型是一种“双重转型”,即从乡村型农业社会,向城市型工业社会的转型,以及从指令型经济向市场经济的转型^①。这种“二元经济”条件下的“双重转型”模式,在可以预见的将来,始终是中国公共财政建设所不可忽略的体制性约束条件。

1.1.2 我国的社会转型路径呈现一种渐进式制度变迁的轨迹

任何社会经济运行机制的根本变迁都是一个或长或短的过程。在具体转型路径的取舍上,与苏联和东欧国家的“激进模式”不同,我国采取了一条利用已有组织资源推进市场化进程的“渐进演化”模式。就改革空间而言,采取的是先试点后推广的策略;从改革的时

① 熊贤良:《从三个角度看今后中国经济的作用》,《经济社会体制比较》1999 年第 2 期。

间安排来看，是从增量改革推进到存量改革。这种“渐进演化”方式，避免了“激进改革”容易导致的社会剧烈动荡局面。经过改革的实践检验，至少在中短期的时间跨度内，其效果要比苏联和东欧的“激进模式”更为显著。然而，随着改革的逐步深入，渐进式改革也面临着过渡期内计划与市场长期并存的局面，以及由此所造成的相互摩擦与冲突、混乱与无序等问题。这种现状，为政府公共部门通过提供制度规则的适当安排，减少无序状态，缓解矛盾和冲突，从而尽可能缩短体制转轨过程，提供了较为广阔的空间。

1.1.3 政府部门在我国的社会经济转型中发挥着重要作用

在中国数千年的历史演进过程中，传统的家国文化观念作为重要的非正式规则，对我国的社会转型发挥着重要的影响。在这种观念框架中，作为国家意志代表的政府公共部门扮演着社会转型中的重要角色，其深层含义是，在某种意义上，政府主导着社会的发展与变迁。任何正式规则的创新与引进，都需要主动或被动地完成同这种具体国情的融合与适应。因而，我国在向市场经济转型的过程中，也有意无意地突出了政府主导的色彩。就现实而言，政府提供制度安排的成本，远低于竞争性组织，而且政府可以凭借其强制力，在最短的时间内，以最快的速度，推进社会转型，从而可以在一定程度上避免社会转型过渡期过长所产生的巨大交易成本。

在社会经济转型的特殊历史时期，市场体系发育不够健全、市场缺陷以及市场失灵，也决定了我国政府在社会经济生活中需要扮演重要角色。通过公共政策的制定与执行，在保持宏观经济稳定与可持续增长、提供公共产品与服务、消除外部性影响、调节收入分配等方面发挥积极作用。同时，社会经济改革所必须支付的经济成本和政治成本，也必须由政府来承担。在这种政府主导的社会转型过程中，政府公共事务管理与宏观经济调控职能发挥的状况，将会对社会经济生活产生深远的影响。

上述社会转型期的基本制度特征，大体构成了本课题分析中国公共财政体系建设的体制约束前提。

1.2 中国公共财政体系的制度演化

1.2.1 改革开放前的中国财政：简要回顾

如前所述，按照世界银行的观点，当代中国的社会经济转型体现为从乡村型农业社会向城市型工业社会，以及从指令型经济向市场经济的双重转型。从新中国成立之初到改革开放之前，根据当时的政治环境和经济环境，我国的财政管理体制与财政运行机制尽管经历多次调整，但总体上是与计划经济的管理体制相适应的。诸如，1951年确立的统一领导、分级负责的管理方针，1953年的税制修正和1958年的大规模财政改革，1973年以简化税制为标志的税制改革，“文化大革命”时期财政体制的频繁调整等。概括起来，计划经济时代的中国财政管理，具有这样几个特征^①：财政支出格局呈现“大而宽”的特点；“先扣后分”的特殊财政收入机制；高度集中的政府间财政管理体制。

纵观改革开放以前的中国财政发展，它既完成了计划经济时代赋予的历史使命，又为后来的市场化财政改革留下了一系列的难题。对于这些制度安排的是非功过，或许需要交由长时间尺度上的历史去评说。不过，从总体上看，改革开放之前的中国财政运行机制调整，从未能够从根本上跳出集权与分权的循环往复。

1.2.2 放权让利：中国公共财政改革的逻辑起点

在改革开放初期的放权让利制度变革中，政府既是推动改革的

^① 高培勇、温来成：《市场环境进程中的中国财政运行机制》，中国人民大学出版社，2001，第9～10页。

主体，也是改革成本的主要承担者。从这个意义上讲，在中国经济运行市场化改革的大部分时期内，财政体系承载了为整体改革“铺路搭桥”的历史使命。或许随着岁月的继续流逝，当今天也已成为历史的时候，我们再回眸以“放权让利”为发端的中国经济体制改革，可能会意识到，当初也许并不理想的种种改革举措，对于中国社会经济的转型与长远制度规则的演进所具有的影响，是相当深远的。

（1）减税让利与收入分配格局调整

当我们回顾中国财政改革乃至整个经济体制改革的时候，可以发现收入分配格局的调整贯穿了改革的始终。改革之初的思路就是，减少财政在国民收入分配格局中的份额，通过财政还权于企业、让利于居民等一系列“还账”举措，激发各利益相关主体的改革积极性，恢复几乎被传统计划经济所窒息的国民经济活力。这种“财政还账”行为的具体表现就是“减税让利”：扩大企业理财自主权，国有企业利润不再全额上缴；提高农副产品收购价格，调整城市职工工资水平。

①逐步实现国民收入分配向个人的倾斜。

第一，我国的减税让利是先从农村开始的。在改革开放初期，我国大幅度提高农副产品的收购价格。这一方面增加了工业品的原材料投入成本；另一方面加大了城市居民的生活费用开支。在工农业产品价格“剪刀差”缩小的同时，源自低价统购统销农副产品渠道的财政收入也相应减少。

第二，放松城市国有企事业单位的工资管制，先后实行了企业奖金制度和副食品价格补贴制度，进行职工工资同企业经济效益按比例浮动的试点^①。

②改变高度集中的国民收入分配格局。为改革国有企业利润分配高度集中的问题，扩大企业的财权与财力，1978年11月，国务院

^① 1978~1984年的6年间，国有企业职工年均工资水平提高了60.6%，即使扣除物价上涨因素，提升幅度也达33.9%。

批转财政部《关于国营企业试行企业基金的规定》。企业基金制度的基本内容是：企业全面完成产量、质量、利润（包括实现利润和上缴利润）和供货合同四项计划指标后，可以按照职工工资总额的5%提取企业基金。此外，为了鼓励企业增产增收，企业还可以从当年比上年新增的利润额中，按照规定比例，提取一部分企业基金。企业基金主要用于职工福利、奖金和提高生产技术水平。企业基金制度的实行，虽然使得国营企业初步掌握了一定的财力，但企业掌握的财力仍然偏小，难以促进企业经济效益的长期提高。

为解决企业基金以工资总额为计算基数而不与企业利润挂钩的问题，于1979年在部分企业中实行全额利润留成试点，1980年又进行了基数利润留成加增长利润留成试点。1981年又根据不同情况实行了多种形式的利润留成和盈亏包干办法，即“基数利润留成加增长利润留成”“全额利润留成”“超计划利润留成”“上缴利润包干、超收分成留用”“亏损补贴包干、减亏分成或留用”等。

（2）“分灶吃饭”与政府间财政关系调整

传统计划经济体现为一种财政主导性的经济体制，因而财政压力也通常是中国经济体制变革的直接原因之一^①。其总体演进趋势大致呈现这样一种状态，即由高度集中的管理体制，逐步演变为多种形式的分级管理体制，进而在中央财政陷于困境的情况下，又开始尝试建立大体统一但尚待规范的“分税制”财政体制。

中国政府间财政格局的调整，是以20世纪80年代初施行“分灶吃饭”财政体制开始的。这一改革在机制设计上由过去的全国“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”，财力分配由过去的以“条条”为主，改为以“块块”为主（参见专栏1.1）。

专栏 1.1 “分灶吃饭”财政体制的主要内容

“分灶吃饭”财政体制的规范称谓，应该是“划分收支、分级包

^① 贾康、赵全厚：《中国财税体制改革30年回顾与展望》，人民出版社，2008，第33页。

干”财政管理体制。1980年2月，国务院颁发了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》，其基本精神是，按照行政隶属关系，明确划分中央和地方财政收支范围，地方以收定支，自求平衡，包干使用。

一是，将财政收入划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类。属于中央固定收入的有：中央所属企业收入、关税、公债、国外借款和其他收入；地方固定收入包括：地方企业收入、盐税、农（牧）业税、工商所得税、地方税和其他收入。地方划归中央各部门直接管理的企业收入为固定比例分成收入，80%归中央，20%归地方。工商税为调剂收入，具体比例依各地收支情况而定。

二是，支出按隶属关系加以划分。中央支出包括中央投资、地质勘探费、援外支出、国家物资储备支出等；地方支出包括地方投资、各项事业费、城市维护费、支援农业支出、行政管理费和其他支出等；另外还有一些中央专案拨款。

三是，地方财政支出先与固定收入和固定比例分成收入相抵，有余额即上解中央财政，不足则由调剂收入分成解决，还不足的则由中央给予定额补助。

四是，地方上解收入比例、调剂收入分成比例、定额补助数额确定后，原则上五年不变，其间由地方财政自求平衡，多收多支，少收少支。

这种财政体制的积极意义在于，它扩大了地方财政权力，延长适用期限，避免年年变动、年年争指标现象，便于地方主动安排本地社会经济发展对财政资金的需要，但也存在收支划分不太清楚、地方财权过大等问题。在这期间，除三大直辖市外，其他地区都实行这种体制。

资料来源：《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》，1980年2月，中国政府法制信息网，<http://fgk.ChinaLaw.gov.cn>。