

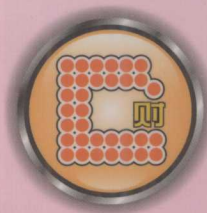
刘 昆 主编 · 广东财政改革理论与实务丛书 ·

公平原则

在 公 共 财 政 实 践 中 的

GONG PING YUAN ZE ZAI GONG GONG CAI ZHENG SHI JIAN ZHONG DE YUN YONG YAN JIU

运用研究



郭小东 著

广东省出版集团
广东经济出版社

广东财政改革招标研究课题

公平原则

在公共财政实践中的

运用研究

郭小东 著

广东省出版集团
广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公平原则在公共财政实践中的运用研究 / 郭小东著. — 广州: 广东经济出版社, 2008. 9

(广东财政改革理论与实务丛书 / 刘昆主编)

ISBN 978—7—80728—948—7

I. 公… II. 郭… III. 财政管理体制—研究—中国
IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 137455 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司 (南海区狮山科技工业园 A 区)
开本	730 毫米×1020 毫米 1/16
印张	23 2 插页
字数	358 000 字
版次	2008 年 9 月第 1 版
印次	2008 年 9 月第 1 次
书号	ISBN 978—7—80728—948—7
定价	50.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: [020] 38306055 38306107 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

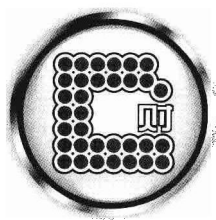
电话: (020) 37601950 邮政编码: 510075

营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问: 屠朝锋律师、刘红丽律师

· 版权所有 翻印必究 ·

广东财政改革理论与实务丛书



GONG PING YUAN ZE ZAI GONG GONG CAI ZHENG
SHI JIAN ZHONG DE YUN YONG YAN JIU

总 序

2008年适逢改革开放三十周年，回顾三十年的辉煌发展，是一部不断解放思想、推动发展的伟大历史画卷。从计划经济到有计划的商品经济，再到后来的建立社会主义市场经济，每一次改革都给当时的经济发展注入了巨大的活力。而在这当中，财政体制改革每每作为整个经济体制改革的突破口，在推动经济发展和社会事业发展方面发挥了关键性作用。“滔滔江水日趋东，万法从新要大同”。一百多年前，广东人黄遵宪为自己的维新、改革信念写下这样的诗句，一百多年后，广东人秉承先辈们的改革信念，在众多方面进行着持之以恒的不懈探索。作为改革开放的第一股浪潮涌动的地方，广东的财政改革与探索一开始就走在全国前列。1979年，广东人就以“杀开一条血路”的精神，率先改革高度集中的“统收统支”财政管理体制，实行“财政包干制”；1994年，广东坚决执行中央分税制改革的决定，采取切实措施保证了中央税和地方税的增长，实现了税制改革的平稳过渡；1996年，广东省对市县实行了“分税分成，水涨船高”的财政体制改革，提高地方政府组织收入的积极性。在公共财政探索方面，广东一直是全国财政改革和发展的排头兵，财政改革年年有新亮点，以部门预算、国库集中支付制度改革、收支两条线管理、政府财政制度等为主线的财政支出管理制度改革处于全国前列，财政支出绩效评价、行政事业

性资产管理等更创全国改革先河。

随着改革的深入和开放范围的扩大，广东经济实现了多年的持续快速发展，从改革开放前的不起眼的位置，到经济总量连续十八年居全国首位，近年来更是占据重要地位，2006年广东GDP约占全国的八分之一，财政总收入约占全国的七分之一，2007年GDP首次超过台湾，达30606亿元，财政总收入达7750亿元，创造了历史的新辉煌。在这个创造辉煌的过程中，广东的众多财税会计学者和财税干部有幸亲身参与和经历了这场翻天覆地的变革和发展。理论来源于实践，广大财税干部在各项财税会计工作中亲身实践，不断探索，不断创新，在很多项业务改革中都走在全国前列，为全国其他地方的同类改革做出了示范，也为广大财税会计学者的理论研究培育了肥沃的土壤。众多的财税学者和财政干部植根于这块实践丰富的沃土，总结研究各种改革的新生事务，上升到理论层面，经过升华后更好地指导实际工作，并通过这些理论和知识的传播，使全国同行更加清楚地了解广东的实践探索经验，也得到了他们的赞扬和肯定。广东的财税会计学者和实践工作者的共同努力，相得益彰，共同推动了广东财税工作向前发展，开创了广东财政会计工作的新局面。

广东经济经过多年的高速增长，为小康社会的建设打下了雄厚的物质基础，但是一些深层次的矛盾和问题开始显现，主要是粗放式的经济增长方式难以为继，高投入、高消耗和高污染现象突出，见物不见人，经济社会发展与人口、资源、环境之间的关系失衡，没有形成一套科学发展的体制和机制，可持续发展的压力越来越大。经济决定财政，财政反作用于经济，在新的条件下，面对新问题，财政支持经济发展的方式、财政政策作用的方式以及财政自身管理方式也需相应进行调整和改革，以破解当前发展面临的新问题。在当前严峻的国际经济形势下，作为改革开放的排头兵，尽管在财政税收的实践探索方面积累了许多经验，但作为改革开放的排头兵，广东更需要率先研究解决许多财政税收工作中出现的新情况、新问题，为探索和实践科学

发展观作出实践和表率。因此，总结实践经验，解决现实问题，探索发展方向推动广东财税体制的改革与发展，为全国财税制度的发展与完善提供理论成果，是广东财税理论工作者光荣而神圣的使命。解放思想是改革的先导，广大财税干部和财税会计学者，要以“解放思想、实事求是、与时俱进”作为自己的重大责任和突出品格，敢于实践，敢于开拓，不断研究和解决广东财政改革和发展中的新情况、新问题，不断探索和创造财政工作的新思路、新经验，不断促进财政软实力的提高，为实现广东科学发展、和谐发展提供理论支撑和智力保障。

在这个背景下，为进一步有效促进广东财政的改革与发展，按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化，实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展，建设和谐社会，充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性，促进和提升广东财政理论界的科研水平和在全国的影响力，广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版这套《广东财政改革理论与实务》丛书。整套丛书的选题与广东省财政改革紧密结合，既有理论研究，又有基于广东实践的案例分析，内容涉及财政、会计的各个层面，理论与实践紧密结合，数据翔实，具有较高的理论价值和实践指导意义。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》系列丛书，既能总结过去广东财政会计工作取得的成就，促进学者们研究现实当中的问题，也能向世人展示广东财政理论和实务工作者的风采，为广东建设“经济强省”“文化大省”服务，为我国财政工作做出实践和理论的双重贡献。

刘昆

2008年8月

丛书编辑说明

为进一步有效促进广东财政的改革与发展,按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化,实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展,建设和谐社会,充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性,促进和提升广东财政理论界的水平和在全国的影响力,广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版一套《广东财政改革理论与实务》丛书。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》丛书能为广东建设“文化大省”服务,为国家财政改革的不断深化作出实践和理论的双重贡献。

通过组织开展《广东省财政改革理论与实务》丛书选题招标工作,共收到标书 54 份(财政类标书 34 份,财务与会计类标书 20 份)。丛书编委会特别邀请丛书学术顾问组对这些标书进行评审,共有 22 个题目中标(包括 16 个财政类和 6 个财务与会计类项目)并分别开展调研和写作。这些选题与广东省财政改革紧密结合,既有理论研究,又有基于广东实践的案例分析,内容涉及到财政、会计的各个层面,都具有相当的研究价值。

各中标项目的课题负责人组织了强大的研究队伍,对所承担的项目开展了深入调研,并在专家的指导下进行写作。2007 年中,各项目已经开始陆续完成书稿。这些书稿,有些是在作者的论文基础上修改完成的,有些则是在实际工作中深有体会而作。从项目完成的情况看,这些项目选题紧扣现实,理论与实践紧密结合,数据翔实,具有较高的理论价值和实践指导意义。

《广东财政理论与实务》系列丛书编写委员会主要领导成员名单和构成如下：

编委会主任：刘昆（广东省财政厅党组书记、厅长，中山大学、暨南大学兼职教授）

编委会副主任：

曾志权（广东省财政厅党组成员、副厅长）

李朝明（广东省财政厅党组成员、副厅长）

陈德萍（广东财经职业学院院长、教授）

林 江（中山大学岭南学院财税系主任、教授）

於鼎丞（暨南大学财税系主任、教授、博士生导师）

郭小东（中山大学岭南学院财税系教授、博士生导师）

于海峰（广东商学院副院长、教授）

执行副主任：

黎旭东（广东省财政科学研究所所长）

指导和评审专家组成员包括：

丁学东（财政部副部长）

高培勇（中国社会科学院财贸研究所）

杨灿明（中南财经政法大学副校长）

贾 康（财政部科研所所长）

张 馨（厦门大学财政金融学院院长）

苏 明（财政部科研所副所长）

白景明（财政部科研所副所长）

史耀斌（财政部税政司司长）

刘玉廷（财政部会计司司长）

于中一（财政部科研所）

王世定（财政部科研所）

文宗瑜（财政部科研所）

公平正义与和谐社会的构建（代序）

如果说人类社会发展中所要面对的两大基本关系是人和自然之间的协调关系以及人类社会内部的协调关系的话，那么，“公平”就是古今中外人类社会内部关系协调过程中避之不能、求之不止、思之不息、追之不懈的关键问题之一。从一定意义上说，一部洋洋洒洒的人类文明史，实际上就是一部在艰难探索中不断追求社会公平的历史。

中华民族作为一个有着悠久文明的伟大民族，在自身生生不息的繁衍发展过程中，在公平道路上的积极求索也一直没有停止过。从商代、西周基本建立起来的“道”“德”“仁”规范标准中所包藏的公平含义，到春秋战国诸子百家各自倡导的社会价值观中所体现的对公平问题的认识；从汉代“独尊儒术”后以“仁”为内核的公平观的思想地位的确立，到历朝历代治理方式调整中所体现的对公平认识的修正；从鸦片战争后伴随着西方炮舰洋货进入中国的近代公平理念，到中西公平观念在半殖民地半封建条件下的碰撞调和；从新中国成立后在社会主义条件下对公平问题认识的不断深入，到改革开放中在处理公平效率关系上举措的不断完备；在不同时期、不同条件下，中华民族对公平问题在思想上的认识，在制度上的安排一步一步地演化到了今天。

现在，在实现中华民族的伟大复兴中，在原有改革发展的基础上，我们进一步提出了构建和谐社会的目标，中华民族对公平的追求又在一个全新的平台上展开。

公平是和谐社会的必备要件。按照十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中的表述，和谐社会的总体要求是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”。从中可见，在完成这一重大历史使命的艰巨征程中，我国和谐社会的构建同样需

要面对人类社会所要面对的两大基本关系，和谐社会的基本内容同样包括人类与自然的和谐以及社会内部人与人之间的和谐。而在社会内部人际关系的协调中，实现公平又是极为关键的内容之一。我们所要构建的和谐社会，必须是一个包含公平要求在内的社会，否则，即无和谐可言。在这个意义上说，构建和谐社会，实际上也就是建设更为公平的社会。

“公平”虽仅短短两字，但包含的内容极为丰富复杂，极为幽远深邃，涉及面异常广阔，关联面异常博泛。公平是人类社会具有永恒意义的价值取向和行为准则，“是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样”。^①从现实情况看，公平是一个涉及文化、思想、社会、政治、法律、经济等众多领域的问题，是一个关系每一个社会成员切身利益，备受社会各界高度关注的问题。“在任何一个社会里，无论什么时候，只要它的成员对他们生活赖以依存的制度安排进行反省的时候，这个问题就会不可避免地提出来。”^②古往今来，公平问题总是以各种各样的方式显示出它在人类社会中的重要性。人们对国泰民安的祈求中包含着对公平的诉求，社会成员的经济往来与社会交往中体现着公平力量的作用，与公平直接相关的制度安排陈陈相因，为公平而爆发的战争层出不穷，因公平原因而形成的改朝换代不绝于史。古罗马那句著名的法谚：“为实现正义，哪怕天崩地裂”，就充分显示了公平正义的巨大力量。古今中外，公平总是被人们用不同的眼光密切关注着、用不同的方式积极追求着。从学术研究的角度来说，对公平的有效认识，是一个需要政治学、伦理学、法学、社会学、经济学等等众多学科从不同的方向，用不同的方法手段加以分析研究的问题。何谓公平，何以公平，作为体现人类社会成熟程度的基本标准，作为对人类社会道德水平、智慧水平的切实考量，作为维系社会成员福祉的重要方面，确实需要各个学科从不同的角度为之作出不懈的探索。时至今日，“公平”作为一个具有一定动态性特征的概念，虽然迄今还没有出现一个亘古不变的、能够完全适用于任何时代的、能

^① [英] 约翰·罗尔斯著，何怀宏等译，《正义论》，中国社会科学出版社，1988年版，第3页。

^② [英] 布莱恩·巴里著，孙晓春等译，《正义诸理论》，吉林人民出版社，2004年版，第3页。

够无差异地推行于任何社会的统一的认知标准，但在古今中外哲人们鞭挞入微的积极探索中，人们对公平的认知毕竟随着时代的变化而得到不断推进，从古至今，东方西方，无数智者、学人有关公平问题的思想、论述已经达到浩如烟海、汗牛充栋的地步，中外思想家们对公平问题的大量分析论述，共同构成了人类知识宝库中的重要组成部分。但是，同样不可否认的是，什么是公平的标准、如何衡量公平、人际间的公平如何比较、人际间的公平如何实现、公平与效率的关系应作何处理，等等，凡此种种，这些有关公平的最基本问题至今仍未得到彻底有效的解决。公平问题在不断拷问着我们的良心、不断规约着我们的行为的同时，也在不断地向我们的认知能力提出挑战，向政治、经济、社会等各个领域的学术研究提出挑战。这是我们必须继续迎接的挑战。

本书按广东省财政厅《广东财政改革理论与实务》丛书编写计划中的预定选题《公平原则在公共财政实践中的运用研究》展开写作，主要从财政角度对公平问题进行探讨，特别是从我国正在积极构建的公共财政的视角对公平问题进行探讨。对我国当前正在积极进行的和谐社会建设和公共财政建设而言，这无疑是一个具有积极意义的选题，也是一个具有一定挑战性的选题。

财政运行与社会公平的实现有着特殊紧密的联系。若按现今较为通行的将全社会划分为以政府为运行主体的“第一部门”、以企业为运行主体的“第二部门”和以非营利组织为运行主体“第三部门”的区划方式，即可清楚地看出，在实现社会公平方面，第二部门受“市场失灵”因素制约，难有太多的积极作为；第三部门受“志愿失灵”因素左右，功用受到限制，因此，实现社会公平的职责很大程度上就落在“第一部门”的肩上。使命所托，责任攸归，政府应当切实、负责地承担起这一重任。“公平职能”作为现代市场经济条件下政府的基本经济职能之一，必须按时代要求，依本国实际，应民众要求得到有效履行。能否按现实国情的需要发挥好政府在社会公平与和谐方面的作用，也是反映政府施政理念、体现政府执政能力的重要方面。

限于学识，本书自知不可能在公平问题的认识上形成具有学术价值的突破。作为普通学人，只盼在我国公共财政建设、和谐社会构建的历史大潮中发挥我们一滴水的作用。

为切合选题的写作需要，本书主要在当代财政学（公共部门经济学）的

分析框架内对公平与公共财政的关系进行探讨。公共部门经济学以政府的经济行为为研究对象。从公共部门经济学角度研究公平，主要分析说明政府在和谐社会建设中为实现社会公平这一重大目标，需要做些什么，应该如何做。由于公共部门经济学属于经济学科，因而相关的分析研究也主要围绕经济上的公平问题展开。具体来说，公共部门经济学视角中的公平，最主要是指政府通过履行收入分配职能而达到社会成员之间收入分配的公平。当然，按照公共部门经济学有关理论，政府的任何行为对社会成员的收入分配都将产生不可避免的影响。例如，当政府履行资源配置职能而修建一条公路时，这条公路对不同群体所带来的好处、坏处是大不一样的。政府在履行宏观调控职能时，所出台的政策对不同社会群体造成的影响也是有很大区别的。所以，本文的分析将全面涉及政府的三大经济职能，其中也包括政府通过履行管制职能（regulation function，从理论上说，该职能包含于效率职能这一体现政府在资源配置方面所发挥作用的职能之内）对收入分配所造成的影响。但是，分析的重点毕竟是围绕政府公平职能（即收入分配职能）的履行而展开。

当然，本书作为一本既偏重理论又联系我国公共财政建设现实的学术书籍，在写作中的思考与立论、观点的提炼与确定等方面，都离不开中国现阶段的现实，特别是离不开我国在改革发展中已取得了举世瞩目的成就，但我国毕竟仍处于社会主义初级阶段，仍需在战略机遇期积极谋求经济发展，努力提高综合国力这一基本国情。在这一基本国情下，我们应如何看待公平问题，政府在履行收入分配职能时应如何做，这都是本选题的研究试图加以回答的问题。

全书由郭小东负责编拟写作提纲，提出主要论点框架，并负责写作中的组织协调，进行全书的修改与统稿。担任执笔的作者按章节依次为：前言、第一章，郭小东（中山大学岭南学院教授，博士生导师）；第二章，华光（中山大学岭南学院，博士生）；第三章，刘长生（中山大学岭南学院，博士生）；第四章，李祖光（任职广东省地税局法规处）；第五章，章力（中山大学岭南学院，博士生）；第六章，余立人（中山大学岭南学院讲师，博士生）；第七章，张锦胜（中山大学岭南学院，博士生）；第八章，戚伟强（任职广州市市政设施收费处）。

感谢广东省财政学会的支持。

感谢本书指导专家中国社会科学院财贸研究所高培勇副所长、评审专家财政部财科所贾康所长的指教。

感谢广东省财政厅财科所黎旭东所长、曾志文主任、许航敏先生、贺巧知女士、刘雅丽女士在本书写作过程中提供的帮助。

郭小东

2008年6月

目 录

第一章 公平理论的发展演化	1
第一节 公平理论的发展	2
一、古代公平理念	2
二、中世纪公平观	7
三、近代公平理论	10
第二节 当代主要公平理论	18
一、现代功利主义公平观	18
二、实行一定调控的公平观	24
三、古典自由主义公平观	32
第三节 公平与效率关系理论	43
一、效率的基本含义	43
二、公平效率基本关系理论	45
三、公平效率转换的基本理论	51
第二章 不同经济文化背景下的公平观	57
第一节 中国经济文化背景下的公平观	58
一、中国文化背景	58
二、中国经济运行特征	64
三、公平在经济运行目标体系中的地位	68
第二节 欧洲经济文化背景下的公平观	71
一、欧洲大陆文化背景	71
二、莱茵模式特征	75
三、公平在莱茵模式目标体系中的地位	80

第三节 英美经济文化背景下的公平观	82
一、英美文化背景	83
二、盎格鲁—萨克逊模式	87
三、公平在盎格鲁—萨克逊模式目标体系中的地位	91
第四节 对各种公平观的评价	94
一、异同归纳	95
二、原因分析	96
 第三章 公共财政与公平	99
第一节 公共财政与公平	99
一、公共财政的内涵及其特征	99
二、公共财政的公平职能	103
第二节 混合经济体制下政府履行公平职能的原因	107
一、市场失灵与政府的公平职能	107
二、“公平”是一种稀缺品，需要政府提供	111
三、政府履行公平职能是由制度资本中的公平因素的地位决定的	113
四、信息不对称条件下政府通过其社会公信力可以提高社会公平度	117
第三节 公共财政条件下履行公平职能的主要理论	123
一、政府管制理论	123
二、反垄断理论	132
三、转移支付理论	140
第四节 政府履行公平职能的基本方式	149
一、立法手段	150
二、经济手段	152
三、行政手段	159
四、道德手段与社会公平的实现	160
第五节 公平职能在政府间的配置	162
一、财政联邦主义	162
二、马斯格雷夫—泰伯特模型	165

三、中央政府与公平职能	170
四、地方政府与公平职能	172
五、公共财政下政府履行公平职能的基本方式选择	173
 第四章 财政收入与公平	176
第一节 政府税收与公平	176
一、税收的公平原则	176
二、税负转移与公平原则	180
三、税率与公平原则	183
四、最优税制与公平原则	188
第二节 政府收费与公平	195
一、政府收费的划分	195
二、政府收费的公平问题	197
三、使用者费与公平	199
 第五章 财政支出与公平	203
第一节 政府支出与公平	203
一、公共支出的分类	203
二、公共支出的再分配效应	205
三、公共支出的其他收入分配效应	207
第二节 政府支出收益分配的衡量	207
一、政府支出收益的衡量	207
二、衡量财政支出作用的会计模型	209
三、艾伦和麦克基尔模型	211
第三节 公共支出与公平原则	214
一、消耗性支出与公平原则	214
二、转移性支出与公平原则	220
 第六章 公平职能与收入分配	231
第一节 分析收入分配差距的理论工具	232